



Организация
Объединенных Наций

Руководство по вопросам
эффективной посреднической
деятельности

Предисловие

Посредничество является одним из наиболее действенных методов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов. Однако для того, чтобы процесс посредничества был эффективным, требуется не просто назначить видного деятеля, который выступал бы в качестве третьей стороны. Зачастую нужно убедить антагонистов в достоинствах посредничества; мирные процессы должны опираться на хорошую политическую, техническую и финансовую поддержку. Авральные и плохо скоординированные посреднические усилия, даже если они разворачиваются с самыми лучшими намерениями, не приближают к цели достижения прочного мира.

Руководство Организации Объединенных Наций по вопросам эффективной посреднической деятельности призвано содействовать профессиональным и серьезным посредническим усилиям во всем мире. Этот краткий справочный документ вобрал в себя богатый опыт посредников, работающих на международном, национальном и локальном уровнях. В нем также учтены мнения как тех, для кого посреднический процесс увенчался успехом, так и тех, кто пострадал от неудачных попыток посредничества.

Хотя каждый спор и конфликт своеобразен и требует специфического подхода, есть удачные наработки, с которыми следует сверять свои подходы всем посредникам. Цель данной публикации — помочь сторонам составить более полное представление об эффективном посредничестве, а также содействовать посредникам в максимальном повышении шансов на успех. Я рекомендую настоящее Руководство всем, кто занимается посредничеством или проявляет интерес к этому немаловажному инструменту мирного разрешения споров и конфликтов.



Пан Ги Мун

Генеральный секретарь
Организации Объединенных Наций

Сентябрь 2012 года

Введение

В Уставе Организации Объединенных Наций посредническая деятельность рассматривается как важное средство мирного разрешения споров и конфликтов, и посредничество показало себя эффективным инструментом урегулирования как внутригосударственных, так и межгосударственных конфликтов. *Справочник Организации Объединенных Наций по мирному разрешению споров между государствами* (1992 год) позволил еще более углубить понимание роли посреднических усилий в разрешении споров между государствами и остается полезным источником информации в данной области.

В докладе Генерального секретаря об укреплении посредничества и поддержке посредничества (S/2009/189) рассматривались стоящие перед Организацией Объединенных Наций и ее партнерами задачи в области посредничества и излагался ряд соображений касательно укрепления посреднических процессов. Участники посреднической деятельности продолжают работу по адаптации применяемых ими подходов и возможностей к изменяющемуся характеру конфликта, особенно с учетом признания внутригосударственных конфликтов в качестве угрозы международному и региональному миру и безопасности. В принятой на основании консенсуса резолюции Генеральной Ассамблеи 65/283 под названием «Укрепление роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов» Генеральная Ассамблея признала все более широкое использование посредничества, отметила насущные задачи, стоящие перед международным сообществом при осуществлении таких посреднических усилий, и призвала ключевых субъектов развивать свой потенциал посредничества. Генеральная Ассамблея также просила Генерального секретаря в консультации с государствами-членами и другими соответствующими субъектами, разработать руководство по более эффективному посредничеству, принимая во внимание, в частности, уроки, извлеченные из опыта прошлых и текущих процессов посредничества.

Данное Руководство было подготовлено в ответ на запрос Генеральной Ассамблеи и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, и его цель заключается в том, чтобы предоставить

необходимую информацию для планирования посреднических процессов и управления ими. Данное Руководство разрабатывалось в качестве ресурса для посредников, государств и других субъектов, оказывающих поддержку посредническим мероприятиям, но оно также будет полезно сторонам в конфликте, представителям гражданского общества и другим заинтересованным лицам. В Руководстве подчеркивается необходимость глубокого понимания посредничества и осознания как его потенциала, так и ограничений в качестве средства предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов.

Краткое описание Руководства

Руководство основано на опыте международного сообщества. При его разработке использовалась информация, полученная от государств-членов, системы Организации Объединенных Наций, региональных, субрегиональных и других международных организаций, неправительственных организаций, женских групп, религиозных лидеров, представителей научных кругов, а также посредников и специалистов в области посредничества.

Руководство не является исчерпывающим трудом по вопросам посредничества, и в нем не ставится цель рассмотреть все конкретные потребности или подходы различных посредников, будь то государства, многосторонние, региональные или субрегиональные организации, неправительственные организации или национальные посредники. Вместо этого в Руководстве рассматривается ряд фундаментальных вопросов, в частности необходимость более профессионального подхода в посредничестве; потребность в координации, обеспечении слаженности и взаимодополняемости усилий в области деятельности, где становится все больше и больше участников; а также необходимость повышения степени инклюзивности посреднических усилий.

Для решения этих вопросов в Руководстве выявляется ряд ключевых аспектов, которые необходимо учитывать при реализации посреднических мероприятий, в частности: надлежащая подготовка; наличие согласия сторон в конфликте; беспристрастность; инклюзивность; национальная ответственность за осуществление мероприятий; международное право и нормативная база; слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий; качественные мирные соглашения. В Руководстве объясняется значение каждого из указанных аспектов, рассматриваются потенциальные проблемы и дилеммы, с которыми приходится сталкиваться посредникам, и формулируется ряд рекомендаций. В Руководстве постоянно признается сложность тех условий, в которых приходится работать посредникам, а также тот факт, что во многих случаях посредники сталкиваются с трудностями и проблемами, которые они не в состоянии решить. В каждой ситуации необходим свой особый подход, и в конечном счете политическая воля сторон в конфликте является определяющей составляющей успеха. Тем не менее уделение пристального внимания вышеуказанным ключевым аспектам может повысить шансы на успех, минимизировать вероятность ошибки посредника и помочь создать условия, способствующие посреднической деятельности.

Логика посреднической деятельности

Посредничество часто сосуществует наряду с содействием, оказанием добрых услуг и усилиями, направленными на стимулирование диалога. Для посредничества, однако, характерна своя собственная логика и подходы, некоторые аспекты которых могут быть актуальны и для других методов мирного разрешения споров.

Посредничество — это процесс, посредством которого третья сторона оказывает помощь двум или более сторонам, с согласия последних, в деле предотвращения, регулирования или разрешения конфликта, помогая им с этой целью разработать взаимоприемлемые соглашения. Посредничество основывается на представлении о том, что при обеспечении надлежащих условий стороны конфликта смогут улучшить свои взаимоотношения и встать на путь сотрудничества. Итоги посреднических усилий могут быть ограничены по своей сфере охвата и распространяться только на какой-либо один конкретный вопрос, актуальный в деле сдерживания или регулирования конфликта, или же такая посредническая деятельность может охватывать широкий круг вопросов в рамках всеобъемлющего мирного соглашения.

Посредничество — это деятельность добровольного характера, и поэтому согласие сторон имеет ключевое значение для обеспечения жизнеспособного процесса и достижения надежных результатов. На роль посредника влияет природа взаимоотношений между сторонами: посредники обычно обладают значительной свободой действий в том, что касается процедурных предложений и управления процессом, в то время как объем предложений по существу зависит от конкретных обстоятельств и может со временем меняться.

Посредничество — это не ряд ситуативных дипломатических шагов, но деятельность, для которой несмотря на гибкий подход характерна определенная структура. Посредничество начинается с подготовительного этапа, когда посредник устанавливает контакты со сторонами в конфликте и другими заинтересованными лицами, и может включать неформальные «переговоры о переговорах», а также выходить за рамки подписания соглашений, даже если функции по содействию осуществлению подписанного соглашения могут лучшим образом выполняться другими сторонами.

Эффективный посреднический процесс учитывает особенности конкретного конфликта, в частности причины и динамику конфликта,

позиции, интересы и степень внутренней сплоченности сторон, нужды более широких слоев населения, а также региональные и международные условия.

Посредничество — это специализированная деятельность. Действуя профессиональным образом, посредники и члены их команды выполняют роль буфера для сторон в конфликте, внушают уверенность в успех процесса и веру в то, что мирное урегулирование является возможным. Хороший посредник способствует обмену мнениями посредством ознакомления с потребностями сторон и диалога, поощряет дух сотрудничества в процессе поиска решений, обеспечивает, чтобы у договаривающихся сторон было достаточно знаний, информации и навыков для того, чтобы чувствовать себя уверенно при проведении переговоров, и расширяет сферу охвата процесса таким образом, чтобы включить в нее соответствующих заинтересованных лиц из разных сегментов общества. Посредники достигают наибольших успехов в деле содействия договаривающимся сторонам в достижении соглашений, когда они хорошо информированы, тактичны и придерживаются сбалансированного подхода.

Для того чтобы посредничество было эффективным, требуется наличие благоприятных внешних условий; многие конфликты имеют важную региональную и международную составляющую. Действия других государств могут как поддержать достигнутое с помощью посредника решение, так и помешать его осуществлению. Посредник должен уметь противостоять внешнему давлению, избегать установки нереалистичных сроков и при этом стараться обеспечить поддержку своих посреднических усилий со стороны партнеров. В некоторых случаях способность посредника использовать для пользы дела как конструктивную, так и неконструктивную позицию других субъектов может помочь в обеспечении приверженности сторон мирному процессу.

В силу самого своего существования посреднический процесс влияет на баланс сил и политические расчеты внутри участвующих в конфликте групп и между такими группами. Выполняя свою роль по оказанию помощи в разрешении конфликта, посредники и международное сообщество должны отдавать себе отчет как о положительных, так и потенциально отрицательных последствиях посреднической деятельности. Посредники должны сохранять за собой право либо временно приостановить выполнение своих посреднических функций, либо совсем прекратить свою деятельность. Такое решение может быть оправдано, если посредник полагает, что стороны недобросовестно подходят к процессу переговоров, если вырабатываемое решение противоречит международным право-

вым обязательствам или если другие действующие лица манипулируют процессом и ограничивают посреднику пространство для маневра. Однако при принятии такого важного политического решения необходимо тщательно взвесить как риски, связанные с отказом от выполнения функций посредника, так и преимущества, которые могут быть получены, если продолжать удерживать стороны за столом заведомо безуспешных переговоров и одновременно искать альтернативные способы мирного разрешения спора.

Посредническая деятельность возможна не во всех конфликтах. Существует ряд признаков того, что посредничество может оказаться эффективным в данной конкретной ситуации. Прежде всего — и это самое главное, — основные стороны в конфликте должны быть открыты для переговоров, направленных на урегулирование конфликта; во-вторых, кандидатура посредника должна быть принята сторонами, и посредник должен пользоваться доверием и широкой поддержкой; и, в-третьих, необходим всеобщий консенсус на региональном и международном уровнях для поддержки посреднического процесса. Когда процесс посредничества затруднен, могут потребоваться другие усилия для сдерживания конфликта или облегчения страданий людей, однако необходимо постоянно следить за развитием ситуации, чтобы вовремя заметить появляющиеся возможности для посредничества и воспользоваться такими возможностями.

Ключевые аспекты посреднической деятельности

В данном разделе рассматриваются ключевые аспекты посреднической деятельности, которые необходимо учитывать в целях обеспечения эффективности процесса.

Надлежащая подготовка

Ответственные и заслуживающие доверия посреднические усилия требуют хорошей подготовки. Подготовленность предполагает наличие у самого посредника требуемых знаний и навыков, а также наличие сплоченной команды специалистов и необходимой политической, финансовой и административной поддержки со стороны оказывающей посреднические услуги структуры.

Не предопределяя заранее результаты, подготовленность предполагает разработку стратегий для различных этапов посреднического процесса (предпереговорного этапа, этапа переговоров и этапа осуществления) на основании комплексного анализа конфликта и выявления заинтересованных сторон, включая изучение ранее предпринимавшихся посреднических усилий. Поскольку посреднический процесс никогда не бывает линейным и не все элементы этого процесса полностью поддаются контролю, необходимы гибкие стратегии, позволяющие реагировать в изменяющихся условиях.

Надлежащая подготовка позволяет посреднику осуществлять руководство посредническим процессом и контроль за ним, укреплять (где это необходимо) переговорный потенциал сторон в конфликте и других заинтересованных лиц, помогать им в достижении соглашений и активизировать поддержку осуществления таких соглашений (в том числе со стороны международных субъектов). Хорошо подготовленный и пользующийся поддержкой посредник способен обеспечить реалистичность ожиданий, не допускать затягивания процесса, избегая при этом решений «на скорую руку», и эффективно реагировать на открывающиеся возможности и возникающие проблемы в процессе посредничества в целом.

Руководящие принципы

Обеспечение надлежащей подготовки — это прежде всего обязанность государств или организаций, стремящихся играть роль посредника. Такие субъекты должны быть готовы:

- выделить надлежащие ресурсы для обеспечения оперативного реагирования и постоянной поддержки посреднического процесса, включая постоянное кадровое обеспечение среднесрочных и долгосрочных мероприятий;
- выбрать компетентного посредника, обладающего необходимым опытом, навыками, знаниями и пониманием культурных особенностей применительно к конкретной конфликтной ситуации. Посредник должен быть человеком твердых моральных принципов, и его суждения должны восприниматься как объективные, беспристрастные и заслуживающие доверия. Посредник должен обладать достаточным авторитетом применительно к данной конфликтной ситуации, и его кандидатура должна быть приемлемой для сторон в конфликте. Некоторые споры требуют деликатного вмешательства, в то время как для урегулирования других требуются мероприятия, вызывающие большой резонанс;
- предоставить в помощь посреднику группу специалистов, в частности экспертов в области планирования посреднических мероприятий, страновых/региональных специалистов, советников по правовым вопросам, а также обеспечить ему материально-техническую, административную поддержку и безопасность. По мере необходимости следует задействовать экспертов по конкретным вопросам;
- проводить анализ конфликта и регулярные внутренние оценки процесса с целью внесения необходимых корректировок в стратегии оказания посреднических услуг;
- обеспечить необходимую подготовку, вводный инструктаж и обучение для посредников и членов их команды. Все члены посреднической группы должны понимать значение гендерных факторов в своей соответствующей профессиональной области;
- обеспечить сбалансированную представленность мужчин и женщин в составе посреднических групп. Это также послужит положительным примером для сторон в отношении состава их делегаций.

Согласие сторон

Посредничество — это добровольный процесс, для обеспечения эффективности которого требуется согласие сторон в конфликте. В отсутствие такого согласия маловероятно, что стороны будут проводить добросовестные переговоры или будут привержены процессу посредничества.

Целый ряд факторов может влиять на то, дадут ли стороны в конфликте свое согласие на оказание посреднических услуг. Объективность и транспарентность посреднического процесса, безопасность и конфиденциальность являются важными элементами, способствующими получению согласия сторон, равно как и приемлемость кандидатуры посредника и оказываемой посреднические услуги структуры. Однако определяющим фактором является динамика конфликта, и согласие сторон на оказание посреднических услуг зависит от их желания достигнуть политических целей военными средствами, соображений политического, идеологического или психологического характера, а также действий других субъектов. В некоторых случаях стороны могут отказываться от посреднических услуг по причине того, что они не понимают сути таких услуг и расценивают их как угрозу своему суверенитету или как вмешательство извне. В конфликтах с большим числом участников некоторые, но не все, стороны в конфликте могут дать согласие на проведение посреднических мероприятий, в результате чего посредник оказывается в сложной ситуации, когда имеется лишь частичное согласие на начало посреднической деятельности. Более того, даже когда согласие получено, оно не всегда сопровождается полной приверженностью сторон посредническому процессу.

Иногда согласие может даваться поэтапно: сначала оно будет ограничиваться обсуждением отдельных вопросов и только затем распространяться на более комплексный посреднический процесс. Согласие может быть выражено в явной форме или менее официальным образом (по неофициальным каналам). Предварительное выраженное согласие может стать более определенным по мере роста доверия к посредническим мероприятиям.

Однажды полученное согласие может быть отозвано обратно, особенно в случаях, когда между представителями одной из сторон существуют разногласия. Вооруженная или политическая группа может расколоться, что создаст новые трудности для переговорного процесса. Некоторые отколовшиеся группы могут полностью выйти из посреднического процесса и вести деятельность по его подрыву.

Руководящие принципы

Посредники должны прийти к общему со сторонами в конфликте пониманию роли посредника и основных правил посредничества. Такое понимание может зависеть от официальных мандатов, касающихся потенциальных посреднических усилий, и от неофициальных договоренностей со сторонами. Исходя из этого посредники должны:

- понимать, чье согласие необходимо для начала жизнеспособного посреднического процесса. Если на посредничество согласились лишь некоторые из сторон в конфликте, то посреднику, возможно, придется взаимодействовать с согласившимися сторонами и постепенно расширять базу согласия. Понятие «достаточного согласия» должно основываться на анализе позиций различных сторон и оценке возможных последствий первоначально ограниченного посреднического процесса, а также оценке того, в какой мере не участвующие в процессе стороны могут этому процессу помешать;
- культивировать согласие, с тем чтобы создать условия для посредничества и обеспечить его достаточное понимание. Неофициальные контакты позволяют сторонам прощупать почву, при этом они не обязаны содействовать полноценному посредническому процессу, а это может помочь им побороть возможные страхи и тревоги;
- взаимодействовать с субъектами или организациями, действующими на местах и базирующимися в общинах, в том числе с женскими объединениями, и внешними субъектами, имеющими доступ к сторонам в конфликте или связи с ними, что позволит стимулировать использование механизма посредничества;
- использовать меры укрепления доверия на различных этапах для укрепления доверия между сторонами в конфликте и между посредником и сторонами, а также укрепления доверия в посредническом процессе;
- быть последовательными, транспарентными и беспристрастными в проведении посреднического процесса и соблюдать конфиденциальность;
- периодически оценивать наличие достаточного согласия с процессом и быть готовыми к тому, что в ходе посреднического процесса уровень согласия может меняться, и с учетом этого стараться вернуть в процесс стороны в конфликте и в зависимости от обстоятельств опираться на влияние их сторонников или других третьих сторон.

Беспристрастность

Беспристрастность является краеугольным камнем посредничества — если посреднический процесс расценивается как предвзятый, это может воспрепятствовать реальному прогрессу в урегулировании конфликта. Посредник должен уметь осуществлять сбалансированный процесс, в рамках которого всем субъектам будет обеспечено равное отношение, и не должен иметь материальной заинтересованности в результатах процесса. Для этого также необходимо, чтобы посредник был в состоянии общаться со всеми субъектами, имеющими отношение к урегулированию конфликта.

Беспристрастность не является синонимом нейтралитета, поскольку посреднику, в особенности посреднику Организации Объединенных Наций, как правило, поручается отстаивание определенных универсальных принципов и ценностей и, возможно, приходится отчетливо разъяснять их сторонам.

Руководящие принципы

Для обеспечения беспристрастности посредники должны:

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

Инклюзивность

Под инклюзивностью понимается то, насколько полно и каким образом позиции и потребности сторон в конфликте и других вовлеченных сторон представлены и учитываются в процессе и в результатах посреднических усилий. При инклюзивном процессе с большей долей вероятности будут определяться и устраняться первопричины конфликта и будет обеспечиваться учет потребностей затронутых слоев населения. Инклюзивность также повышает легитимность и национальную ответственность за мирное соглашение и его осуществление. Кроме того, инклюзивность уменьшает вероятность того, что не участвующие в процессе субъекты воспрепятствуют его осуществлению. Инклюзивный процесс не означает, что все вовлеченные стороны будут принимать непосредственное участие в официальных переговорах; он, однако, способствует взаимодействию между сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами и создает механизмы для учета всех аспектов в процессе.

Не следует полагать, что стороны в конфликте легитимны в глазах более широкой общественности или представляют ее. Посреднические усилия, в которые вовлечены исключительно вооруженные группы, могут послать ложный сигнал о том, что насилие поощряется. Это может не только вызвать негодование среди других слоев общества, но и побудить их взяться за оружие, с тем чтобы получить место за столом переговоров. В деле усиления легитимности мирного процесса решающую роль могут играть субъекты гражданского общества, которые потенциально являются важными союзниками. Женщины-лидеры и женские объединения зачастую являются деятельными участниками миротворческих усилий на уровне общин и по этой причине должны быть более тесно связаны с посредническим процессом на высоком уровне. Тем не менее поддержку гражданского общества и других вовлеченных сторон нельзя воспринимать как должное, поскольку некоторые из них могут занимать жесткие позиции и противостоять посредничеству.

На этапе разработки инклюзивного процесса посредники сталкиваются с рядом проблем. Возможны случаи, когда не все стороны в конфликте хотят участвовать в посредническом процессе или демонстрируют достаточную последовательность для ведения переговоров, отчего процесс будет неполным. Ордера на арест, выдаваемые Международным уголовным судом, режимы санкций и национальные и международные контртеррористические стратегии также сказываются на том, каким образом некоторые стороны в конфликте могут быть вовлечены в посреднический процесс. Посредникам необходимо отстаивать условия посреднического процесса и защищать свой потенциал взаимодействия со всеми субъектами,

следя за тем, чтобы сам процесс позволял соблюдать соответствующие правовые ограничения.

Пытаясь вовлечь в процесс других участников, посредники также могут столкнуться с противодействием сторон в конфликте, которые, как правило, стремятся определять, кто, каким образом и когда привлекается к участию в процессе. В некоторых случаях может потребоваться более закрытый диалог со сторонами в конфликте, позволяющий ускорить процесс, например, при ведении переговоров о прекращении огня, особенно тогда, когда стороны ощущают свою чрезмерную политическую уязвимость или их безопасность находится под угрозой. Посредникам необходимо оценивать, насколько комфортно чувствуют себя в процессе стороны в конфликте, и убеждать их в целесообразности расширения числа участников. Посредники должны также поддерживать баланс между транспарентностью процесса и защитой конфиденциальности переговоров.

Посредники должны устранять возможный дисбаланс между инклюзивностью и эффективностью. Посреднические процессы усложняются (и могут стать перегруженными) в результате расширения консультационной базы и/или использования множественных форумов для вовлечения субъектов на различных уровнях. Кроме того, могут возникать трудности при привлечении преследующих собственные интересы групп, которые сложно определить или у которых нет явного руководства, например общественных движений и молодежных объединений. Такого рода вопросы предъявляют дополнительные требования к определению круга вовлеченных сторон, планированию процесса и управлению им.

Руководящие принципы

На основе комплексного определения круга сторон в конфликте и вовлеченных сторон посредники должны:

- определить степень инклюзивности, необходимую для начала процесса посредничества и обеспечения прочного мира, который учитывал бы потребности всех сторон, затронутых конфликтом;
- общаться с любыми сторонами или субъектами, важными с точки зрения урегулирования конфликта, не скрывая этого от остальных участников переговорного процесса;
- ограничивать контакты с субъектами, которым предъявлено обвинение Международным уголовным судом, исключительно тем, что необходимо для посреднического процесса;
- способствовать пониманию сторонами в конфликте целесообразности более широкого участия и сводить к минимуму предварительные требования к участию в процессе;
- обеспечивать проведение систематических и упорядоченных консультаций с женскими объединениями на раннем этапе процесса, которое гарантировало бы их эффективное участие, прилагая особые усилия к вовлечению их в посреднический процесс;
- побуждать стороны в конфликте к включению женщин в состав их делегаций;
- выявлять партнеров, которые содействовали бы расширению возможностей гражданского общества и других соответствующих вовлеченных сторон для эффективного участия в процессе;
- разрабатывать механизмы для расширения участия в процессе и для вовлечения гражданского общества и других сторон и учета их различных позиций на протяжении всех этапов мирного процесса;
- задействовать различные средства массовой информации, в том числе социальные сети и социологические опросы, для расширения участия, информирования и вовлечения общественности и выявления потенциальных спорных вопросов.

Национальная ответственность

Национальная ответственность подразумевает приверженность сторон в конфликте и широких слоев общества посредническому процессу, соглашениям и их осуществлению. Все это имеет крайне важное значение, поскольку именно местное население больше всего страдает от конфликта, именно стороны в конфликте принимают решение о прекращении боевых действий и именно общество в целом должно принимать меры к строительству мирного будущего. Хотя решения навязывать извне нельзя, посредники могут способствовать выработке идей по разрешению спорных вопросов.

Вместе с тем внешнему посреднику непросто определять стороны, которые должны нести ответственность за процесс, и содействовать реализации ответственности сторонами помимо лиц, занимающих руководящие должности. Формирование и реализация ответственности могут потребовать укрепления переговорного потенциала одной или нескольких сторон в конфликте, а также гражданского общества и других вовлеченных сторон, что позволит им эффективно участвовать в процессе и обеспечит способность взаимодействовать по зачастую сложным вопросам. Уровень проявляемой ответственности непосредственно зависит от того, насколько инклюзивным будет процесс.

Для проявления национальной ответственности требуется адаптация посреднических процессов к местной культуре и правилам с учетом принципов международного права и нормативной базы.

Руководящие принципы

Содействуя реализации национальной ответственности, посредники должны:

- проводить со сторонами в конфликте тесные консультации по вопросам разработки формата посреднического процесса;
- доводить до сведения гражданского общества и других вовлеченных сторон информацию об изменениях, происходящих в мирном процессе (с соблюдением конфиденциальности, где это необходимо), и создавать возможности и обеспечивать их поддержку для взаимодействия по процедурным вопросам и вопросам существа;
- ориентировать стороны в конфликте и содействовать формированию ими идей для обсуждения, обеспечивая при этом, чтобы они могли говорить о достигнутых договоренностях как о своей заслуге;
- устанавливать, какие стороны в конфликте могут нуждаться в поддержке для укрепления своего переговорного потенциала, и содействовать получению доступа к помощи в создании потенциала;
- побуждать стороны в конфликте и создавать для них возможность в ходе посреднического процесса информировать своих сторонников, в том числе рядовых сторонников, и консультироваться с ними;
- знать о культурных особенностях подходов к переговорам и коммуникации и задействовать эти подходы с максимальной выгодой для процесса; взаимодействовать с местными миротворцами и обеспечивать им поддержку и при необходимости использовать принятые на местах способы урегулирования конфликтов и разрешения споров;
- защищать посреднический процесс от ненадлежащего влияния других внешних субъектов, особенно в том, что касается нереалистичных сроков, предлагаемых извне, и несообразных вопросов для повестки дня;
- добиваться понимания сторонами в конфликте необходимости поиска баланса между национальной ответственностью и важностью мобилизации международной поддержки для осуществления соглашения;
- разрабатывать коммуникативную стратегию для обеспечения реальности ожиданий как с точки зрения того, что может дать процесс, так и того, когда можно ожидать результатов.

Международное право и нормативная база

Посредничество осуществляется в рамках нормативно-правовой базы, которая может приводить к различным последствиям для разных посредников. Посредники проводят свою работу на основе мандатов, которыми их наделяет назначающая структура, и в рамках параметров, установленных с учетом правил и положений этой структуры. Таким образом, посредники Организации Объединенных Наций работают в рамках Устава Организации Объединенных Наций, соответствующих резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и правил и положений Организации.

Посредники также проводят свою работу в рамках, формируемых нормами международного права, которые регулируют каждую конкретную ситуацию, в первую очередь, положениями международных и региональных конвенций, нормами международного гуманитарного права, права прав человека, права беженцев и международного уголовного права, в том числе, в соответствующих случаях, Римского статута Международного уголовного суда. Помимо непреложных юридических обязательств на посреднический процесс влияют нормативные ожидания, например применительно к правосудию, истине и примирению, вовлечению в процесс гражданского общества, а также расширению прав и возможностей и участию женщин в процессе.

Соблюдение принципов международного права и соответствующих норм способствует укреплению легитимности процесса и прочности мирного соглашения. Их соблюдение также помогает мобилизовать международную поддержку в интересах осуществления. Вместе с тем поддерживать баланс между требованиями сторон в конфликте и нормативно-правовой базой может оказаться непростой задачей. Посредникам зачастую приходится в срочном порядке решать задачу прекращения насилия в условиях, когда очевидна необходимость бороться с нарушениями прав человека и другими международными преступлениями. Может не быть единого применимого права для всех сторон в конфликте, или они могут понимать его по-разному. Кроме того, несмотря на рост международного консенсуса в отношении некоторых норм, не все из них в равной степени применимы в различных национальных контекстах, и даже в одном обществе могут существовать различные толкования.

Руководящие принципы

Посредники должны получать информацию и быть осведомлены о применимом международном праве и нормативной базе, а также должны:

- четко представлять свой мандат и следовать ему и юридическим параметрам, применимым к их работе;
- следить за тем, чтобы стороны понимали требования и ограничения применимых конвенций и норм международного права;
- обеспечивать последовательность коммуникации со сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами по правовым вопросам и нормативным ожиданиям, что особенно важно в тех случаях, где идет процесс совместно возглавляемого ими совместного посредничества;
- четко понимать, что они не могут поддерживать мирные соглашения, которые предусматривают амнистию виновных в геноциде, преступлениях против человечности, военных преступлениях или грубых нарушениях прав человека, в том числе в сексуальном и гендерном насилии; в ситуациях немеждународного вооруженного конфликта может допускаться, а зачастую и поощряться амнистия виновных в других преступлениях, в том числе политических, включая государственную измену и мятеж;
- выявлять в контакте со сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами возможности выбора момента и последовательности применения судебных и внесудебных подходов к преступлениям, совершенным во время конфликта;
- сбалансированно реализовывать необходимость соблюдения международных норм, открыто не играя при этом пропагандистскую роль; содействовать доступу партнеров и субъектов гражданского общества к непосредственному взаимодействию со сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами по вопросам применимых норм.

Слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий

В связи с растущим числом и многообразием субъектов, вовлеченных в посреднический процесс, слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий становятся одновременно крайне необходимыми и сложными для обеспечения. Слаженность подразумевает согласованные и/или скоординированные подходы, в то время как под комплементарностью понимается необходимость четкого разграничения функций на основе сравнительного преимущества тех или иных субъектов посредничества, действующих на различных уровнях.

Действия международного сообщества, в том числе Организации Объединенных Наций, региональных, субрегиональных и других организаций, государств, неправительственных организаций, национальных и местных субъектов, оказывают влияние на посредничество, даже если степень их вовлеченности в конкретный процесс посредничества может варьироваться. Такое разнообразие может иметь свои преимущества, поскольку каждый субъект может внести свой уникальный вклад на различных этапах посреднического процесса. Вместе с тем такая множественность несет с собой риск для субъектов, преследующих несогласованные цели и противоборствующих друг с другом. Осложняют обеспечение слаженности, координации и комплементарности наличие различных директивных органов, различия в политической культуре и нормативно-правовой базе, разница в объемах ресурсов и различия в финансовых и административных правилах и процедурах.

Инициативы совместно возглавляемого или совместного посредничества используются в качестве одного из способов содействия координации между региональными и международными организациями. Хотя они и служат значимым политическим целям, результаты их использования неоднозначны. Как правило, предпочтительно иметь одного ведущего посредника из одной структуры, действующего на основе стратегического партнерства и координации с другими структурами, участвующими в посредничестве. Такой ведущий посредник должен назначаться отдельно для каждого конкретного случая.

Для создания благоприятных для посредничества условий крайне необходимы также слаженная поддержка посреднических усилий со стороны международных субъектов и постоянная связь со сторонами в конфликте. Заинтересованные государства и другие субъекты могут не быть непосредственно вовлечены в посреднический процесс, но в состоянии оказывать на него влияние. Зачастую полезными могут оказаться группы друзей и международные контактные группы, согласные с целями посреднических усилий.

Руководящие принципы

Для содействия обеспечению большей слаженности, координации и комплементарности при поддержке и участии в посреднических усилиях организациям, государствам и другим субъектам следует учитывать следующие руководящие принципы:

- в посреднических процессах должен быть ведущий посредник, предпочтительно из какой-либо одной структуры. Посреднические инициативы, в которых задействовано две и более структуры, должны основываться на согласованном мандате, предоставленном соответствующими структурами, с одним ведущим посредником. За счет этого обеспечивается ясность, сводятся к минимуму попытки сторон в конфликте найти удобный для себя форум и усиливается координация и развитие слаженного посреднического процесса;
- решение о наделении ведущей ролью должно приниматься на основе консультаций между соответствующими структурами с учетом контекста конфликта и сравнительных преимуществ. Схожесть позиции со сторонами не следует исключать, равно как не следует и автоматически воспринимать ее как преимущество. Ключевыми соображениями должны стать принятие сторонами в конфликте посреднического органа и их посредника и потенциальная эффективность посредничества;
- при разграничении функций в рамках посреднического процесса необходимо учитывать организационный потенциал, возможности и имеющиеся ресурсы;
- субъекты посреднического процесса должны вместе согласовывать степень его транспарентности и координационные механизмы обмена информацией. Субъекты должны сотрудничать на основе общей стратегии посредничества, следить за наличием постоянной связи со сторонами и избегать дублирования или чрезмерного обременения сторон многочисленными конкурирующими процессами;
- международные субъекты должны рассматривать возможность создания таких координационных механизмов, как группы друзей и международные контактные группы, для обеспечения последовательной политической поддержки и поддержки ресурсами, оказываемой посредническими усилиями. Субъекты также должны признавать возможность возникновения обстоятельств, при которых такого рода группы рискуют воспроизвести динамику конфликта, что не способствовало бы ходу процесса.

Качественные мирные соглашения

В ходе посреднического процесса заключаются соглашения различных видов, от соглашений с ограниченной сферой применения, таких как соглашения о прекращении огня и процедурные соглашения о характере переговоров, до более комплексных мирных соглашений. Кроме того, посредничество может понадобиться и на этапе осуществления, хотя, как правило, с участием уже других субъектов во избежание повторного обсуждения достигнутого соглашения.

Мирные соглашения нацелены на прекращение насилия и предоставление возможности для достижения прочного мира, справедливости, безопасности и примирения. Насколько это возможно в каждой отдельной ситуации, они должны исправлять ошибки прошлого и формировать общее видение будущего страны с учетом того, что последствия для различных слоев общества могут быть разными. В них также должны соблюдаться нормы международного гуманитарного права, права прав человека и права беженцев.

Осуществимость мирного соглашения зависит как от характеристик процесса, так и от его содержания. Его прочность, как правило, обусловливается степенью политической приверженности сторон в конфликте, поддержкой со стороны населения, тем, насколько оно устраняет первопричины конфликта, и тем, сможет ли оно противостоять проблемам осуществления, в частности, наличием соответствующих процессов, позволяющих преодолевать возможные разногласия, которые возникают в ходе осуществления.

Осуществление мирных соглашений зачастую в значительной степени зависит от внешней поддержки. Вовлечение в процесс на его раннем этапе доноров и субъектов, оказывающих поддержку осуществлению, может воспрепятствовать отказу от уступок, с таким трудом достигнутых в ходе переговоров. Хотя для обеспечения способности сторон в конфликте осуществлять соглашение крайне важна внешняя поддержка, слишком сильная зависимость от внешней помощи может негативно сказаться на национальной ответственности.

Руководящие принципы

Для обеспечения качества мирного соглашения в ходе переговоров и осуществления соглашения необходимо уделять внимание процессу, существу и институционализации механизмов, предусматривающих ненасильственное урегулирование конфликта и предотвращающих повторение насильственного конфликта. Посредники, стороны в конфликте, другие вовлеченные стороны и субъекты, оказывающие поддержку, должны учитывать следующие критерии:

- целью соглашения должно быть решение основных вопросов и проблем, приведших к конфликту, либо за счет изложения путей устранения первопричин непосредственно в соглашении, либо за счет включения положений, предусматривающих создание новых механизмов и/или структур для устранения первопричин постепенно при помощи демократических процессов;
- в случаях, когда, как представляется, всеобъемлющего урегулирования добиться невозможно, посредник вместе со сторонами в конфликте и путем консультаций с более широким кругом участников должен определить минимум, которого необходимо добиться, чтобы, используя мирный подход, начать рассмотрение оставшихся аспектов конфликта;
- если невозможно достичь соглашения по другим деликатным вопросам, посредник должен помочь сторонам в конфликте и другим вовлеченным сторонам включить в текст соглашения варианты или механизмы, касающиеся этих вопросов, для рассмотрения на более позднем этапе;
- соглашения должны быть максимально четкими, с тем чтобы ограничить количество спорных вопросов, которые придется обсуждать на этапе осуществления;
- следует четко сформулировать гендерный аспект всех вопросов, поскольку нейтральные с гендерной точки зрения соглашения зачастую негативно сказываются на благосостоянии, безопасности и потребностях женщин;
- для устранения разногласий, которые могут возникнуть на этапе осуществления, в соглашениях должны быть четко определены условия осуществления, наблюдения за соблюдением и урегулирования споров. Соглашения также должны включать в себя руководящие принципы в отношении приоритетов, обязательств соответствующих сторон и реалистичные сроки;

- прежде чем приступить к урегулированию конфликта, необходимо оценить и укрепить местный потенциал и существующие национальные инфраструктуры. В соглашениях должны предусматриваться эффективные механизмы урегулирования споров на различных уровнях, в том числе, в зависимости от обстоятельств, включающие местные и международные субъекты, с тем чтобы проблемы могли решаться по мере их возникновения до возможного обострения.

Выводы

В Руководстве определены некоторые ключевые принципы эффективного посредничества и представлены предложения относительно их осуществления на практике. Отмечается важность наличия у посредников экспертных знаний и получения ими профессиональной поддержки, а также признается необходимость проведения тщательной оценки, надлежащего планирования и регулярного контроля и анализа для повышения шансов на успех и сведения к минимуму вероятности ошибок посредника. Подчеркивается значение благоприятных внешних условий для посреднического процесса с упором на необходимости взаимодействия между структурами, участвующими в посредничестве. Хотя важны все указанные факторы, успех или провал посреднического процесса в конечном итоге зависит от согласия сторон с посредничеством и их приверженности достижению соглашения. Если стороны действительно стремятся найти решение на основе переговоров, посредники могут сыграть неоценимую роль.

Руководство Организации Объединенных Наций по вопросам эффективной посреднической деятельности выпущено в качестве одного из приложений к докладу Генерального секретаря об укреплении роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов (документ A/66/811 от 25 июня 2012 года).

Руководство распространяется Группой поддержки посредничества (ГПП), действующей в составе Отдела политики и посредничества Департамента по политическим вопросам. ГПП оказывает услуги, которые помогают инициативам в сфере посредничества и фасилитации, осуществляемым Организацией Объединенных Наций, государствами-членами, региональными/субрегиональными организациями и другими соответствующими партнерами. Кроме того, Группа является институциональным хранилищем знаний, накопленного опыта и передовых наработок, имеющих отношение к посредничеству.

Мобильная версия Руководства по вопросам эффективной посреднической деятельности размещена на веб-сайте «UN Peacemaker» по адресу:

www.peacemaker.un.org

Дизайн: Rick Jones, StudioExile (rick@studioexile.com)

Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк
12-50096—September 2012—1000

- 
- Надлежащая подготовка
 - Согласие сторон
 - Беспристрастность
 - Инклюзивность
 - Национальная ответственность
 - Международное право и нормативная база
 - Слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий
 - Качественные мирные соглашения



Руководство Организации Объединенных Наций по вопросам эффективной посреднической деятельности выпущено в качестве одного из приложений к докладу Генерального секретаря об укреплении роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов (документ A/66/811 от 25 июня 2012 года).

Руководство распространяется Группой поддержки посредничества (ГПП), действующей в составе Отдела политики и посредничества Департамента по политическим вопросам. ГПП оказывает услуги, которые помогают инициативам в сфере посредничества и фасилитации, осуществляемым Организацией Объединенных Наций, государствами-членами, региональными/субрегиональными организациями и другими соответствующими партнерами. Кроме того, Группа является институциональным хранилищем знаний, накопленного опыта и передовых наработок, имеющих отношение к посредничеству.

Мобильная версия Руководства по вопросам эффективной посреднической деятельности размещена на веб-сайте «UN Peacemaker» по адресу:

www.peacemaker.un.org

Дизайн: Rick Jones, StudioExile (rick@studioexile.com)

Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк
12-50096—September 2012—1000