

Пособие по управлению кризисами

От гражданского предотвращения кризиса к миростроительству:
Принципы, действующие лица, инструменты

Клаудиа Майор/Claudia Major, Тобиас Питц/Tobias Pietz,
Элизабет Шёндорф/Elisabeth Schöndorf, Ванда Хуммель/Wanda Hummel

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

Пособие по управлению кризисами

Впервые «Пособие» было опубликовано в начале 2011 года. Это совместный проект Немецкого института по вопросам международных отношений, внешней политики и безопасности (SWP) и Центра международных миротворческих операций (ZIF), выполненный при поддержке Министерства иностранных дел Германии. Данная редакция является переводом с английского языка на русский язык. Более ранняя английская версия «Пособия» была опубликована как глава в работе под редакцией Гросс/Гамильтон/Майор/Рике (Gross/Hamilton/Major/Riecke) «Предотвращение конфликта, управление кризисом. Европейские и американские перспективы», Вашингтон (Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives, Washington D.C.), 2011 г.

Авторы

Д-р Клаудиа Майор (Claudia Major), заместитель директора Отдела международной безопасности при Немецком институте по вопросам международных отношений, внешней политики и безопасности (SWP)

Тобиас Питц/Tobias Pietz, Старший исследователь Центра международных миротворческих операций (ZIF)

Д-р Элизабет Шёндорф/Dr. Elisabeth Schöndorf, бывший исследователь Отдела международной безопасности (SWP)

Ванда Хуммель/Wanda Hummel, Специальный помощник директора Центра международных миротворческих операций (ZIF)

Благодарность

Кристофу Барону/Christoph Baron, Тобиасу фон Гинант/Tobias von Gienanth, Дэну Гамильтону/Dan Hamilton, Андреасу Хирблингеру/Andreas Hirblinger, д-ру Маркусу Кайму/Dr. Markus Kaim, Штефану Кёппе/Stefan Köppe, д-ру Барбаре Липперт/Dr. Barbara Lippert, Йенсу-Филиппу Майерйоханну/Jens-Philip Meierjohann, Агнешке Миадович/Agnieszka Miadowicz, д-ру Кристиану Мёллингу/Dr. Christian Mölling, д-ру Марко Оверхаусу/Dr. Marco Overhaus, д-ру Михаэлю Паулю/Dr. Michael Paul, проф. д-ру Фолкеру Пертесу/Prof. Dr. Volker Perthes, Вольфгангу Рихтеру/Wolfgang Richter, Ильясу Залиба/Ilyas Saliba, Гундуле Штайн/Gundula Stein, Бьянке Зюссенбах/Bianca Süssenbach, Фальку Теттвайлеру/Falk Tettweiler, д-ру Оливеру Трэнерту/Dr. Oliver Thränert, д-ру Альмут Виланд-Карими/Dr. Almut Wieland-Karimi

Макет: «finedesign», Берлин

Печать: «Königsdruck», Берлин

© SWP / ZIF 2012

Все права защищены.

Фонд «Наука и политика» www.swp-berlin.org

Центр международных миротворческих операций www.zif-berlin.org

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin/Берлин
Германия

Пособие по управлению кризисами

От гражданского предотвращения кризиса к миростроительству:
Принципы, действующие лица, инструменты

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение: Пособие по управлению кризисами – От гражданского предотвращения кризиса к миростроительству: Принципы, действующие лица, инструменты	5
ПРИНЦИПЫ	8
Защита гражданских лиц	10
Не навреди	11
«Обязанность защищать» (R2P)	12
Принцип «местная собственность»	13
Резолюция 1325	14
Человеческая безопасность	15
ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА	17
ЕС/Европейский Союз	18
Организация Объединенных Наций	19
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	20
Организация Североатлантического договора	21
ИНСТРУМЕНТЫ	23
Военно-гражданское сотрудничество (CIMIC)	24
Военные силы быстрого реагирования	25
«Группы друзей» Генерального секретаря ООН	26
Гуманитарная помощь	27
Демилитаризация, демобилизация и реинтеграция (ДДР)	28
Комплексные подходы	29
Контроль за стрелковым оружием	30
Международные трибуналы	31
Миростроительство	32
Миссии с полицейским компонентом	33
Наблюдение за выборами	34
Объединение средств	35
Оздоровление экономики	36
Операции ОПБО	37
Поддержание мира	38
Политические миссии	39
Принуждение к миру	40
Примирение и правосудие переходного периода	41
Продвижение демократии	42
Разоружение и контроль над вооружением	43
Разрешение конфликтов	44
Реформирование сектора безопасности (РСБ)	45
Санкции	46
Специальные представители	47
Quo Vadis (куда ты идешь), управление кризисами?	48
Список сокращений	51

Введение

Пособие по управлению кризисами – От гражданского предотвращения кризиса к миростроительству: Принципы, действующие лица, инструменты

Управление кризисами как всеобъемлющая задача внешней политики и политики безопасности

Управление кризисом определенное время является задачей государств и международных организаций. Под этим понимается предоставление гражданского персонала, полиции и военных в рамках двусторонней или многосторонней системы в целях построения мира и стабильности в регионах кризиса посредством использования различных инструментов. Эти инструменты включают в себя меры по предотвращению кризиса, по разрешению острых и длительных вооруженных конфликтов, а также по консолидации мира.

С момента окончания Второй мировой войны число миссий по управлению кризисами увеличилось и участие мирового сообщества в разрешении кризисов стало более значительным. Сценарии стали более разнообразными, а роль действующих лиц, таких как Европейский Союз (ЕС), изменилась. В ЕС и, в частности, в Германии, Балканские войны 1990-х годов привели к пониманию необходимости эффективного управления кризисом. Опыт Руанды, Сомали и, позднее, Афганистана, наглядно показал, что стабилизация региональных горячих точек способствует международной стабильности и общей безопасности. Однако они обнаружили также пределы международных обязательств: Хотя государства и организации придают особое значение необходимости профилактических мер, в реальности все же преобладают ответные меры.

Большинство кризисов характеризуются многомерными причинами и симптомами. Поэтому управление ими требует применения различных инструментов и участия различных действующих лиц. Инструменты невоенного характера для предотвращения кризиса и трансформации конфликта приобретают все большее значение. Между тем, эксперты в области политики, права и административного управления, а также эксперты из сферы бизнеса получили признание в качестве важных действующих лиц. Повышенная значимость гражданского управления кризисами указывает на новое и лучшее понимание трансформации конфликта. И хотя почти всегда в предотвращении конфликта будет иметь место военное присутствие, гражданское предотвращение кризиса и пост-конфликтная консолидация в конечном счете покажут, насколько устойчиво управление кризисом. Это также отражается в понимании необходимости координировать и объединять все имеющиеся инструменты во всеобъемлющую стратегию по управлению кризисом в рамках комплексного или структурированного подхода.

Структуры, принципы, действующие лица и инструменты в управлении кризисом подвержены непрерывному процессу изучения, адаптации и дальнейшего усовершенствования. Следовательно, меняются и параметры управления кризисом. Европейская служба по внешним делам (EEAS) начала свою

работу в декабре 2010 г. Ее кадровая политика и политическое становление, а, следовательно, и роль EEAS в управлении кризисами, будут определяться в последующие годы. То же самое можно сказать и о НАТО: Потенциальное развитие возможностей гражданского участия может изменить операционные возможности альянса в анти-кризисном управлении, а, следовательно, – и во взаимодействии с другими действующими лицами. Последствия этого пока не предсказуемы.

Германия оказалась разными способами вовлечена в международное управление кризисами, как в двусторонних, так и многосторонних форматах международных организаций, таких как ООН, НАТО или ЕС. В этом процессе Германия недвусмысленно придерживается превентивного и комплексного подхода, с неременной координацией гражданских и военных сил. Инструментарий, которым обладает Германия для осуществления этого подхода, описывается редко. Какие принципы формируют основу участия Германии, в рамках каких международных организаций она работает, какие инструменты использует?

Инструментарий Германии

Данная публикация представляет основные принципы, взятых на себя Германией обязательств, а также определяет наиболее важные международные структуры, в которых Германия принимает участие, в качестве члена. Кроме этого публикация содержит подборку основных инструментов, которыми располагает Германия, для предотвращения кризисов, гражданского и военно-гражданского управления кризисными ситуациями. Исходя из этого публикация разделена на три части: принципы, действующие лица и инструменты.

Данный буклет задумывался как консолидированное справочное пособие, цель которого – дать первое общее представление. Каждый из принципов, действующих лиц и инструментов представлен на одной странице. Страницы можно читать по отдельности, так как они не зависят друг от друга. С точки зрения содержания они упорядочены в соответствии с системной схемой. Все они предоставляют контекстом того или иного принципа, международную организацию или инструмент, описывают его применение или функцию и определяют соответствующих действующих лиц. Кроме этого, приводятся примеры обязательств, взятых на себя Германией, в данной конкретной области. Ссылки на дополнительную информацию позволяют более глубоко ознакомиться с данной темой.

Более того, в пособие используются перекрестные ссылки (→) на каждую страницу, что обеспечивает ознакомление Вас с соответствующими принципами, действующими лицами и инструментами, в результате чего образуется более подробная картина имеющихся инструментов управления кризисами, а также способов их применения Германией.

Цикл управления кризисом в качестве руководящего принципа

Различные этапы цикла управления кризисом описаны с соответствующим им принципам, действующими лицами и инструментами управления этим кризисами. На тематических страницах указывается на какой фазе кризиса проявляется данный принцип, момент, когда может начать работу действующее лицо или может быть использован инструмент. Модель цикла отображает различные этапы кризиса в идеальном виде и присваивает им соответствующие этапы управления кризисом.

Этапы кризиса и управления кризисом

Этапы (потенциального) кризиса	Этапы управления кризисом
Мир или невооруженный конфликт	Предотвращение кризиса
Эскалация	Разрешение конфликта
Вооруженный конфликт	Посредничество, вмешательство
Вооруженный конфликт	Миростроительство

В реальности эти этапы сливаются друг с другом, и их последовательность представляет цикл, характерный для большинства кризисов. Эффективное миростроительство в данном контексте – лучший способ предотвращения кризиса.

Однако разделение на этапы не следует понимать в том смысле, что конфликты всегда протекают в соответствии с неким линейным курсом. Модель скорее представляет собой аналитический инструмент: Она отображает идеальный тип, который должен помочь понять направление кризиса, проиллюстрировать общие черты, разработать соответствующие цели и рекомендовать подходящие инструменты для управления кризисом. Таким образом, модель уменьшает сложность и позволяет наблюдателю лучше понять отдельные этапы и выполнить оценку того, какие элементы могут привести к эскалации или деэскалации кризиса. Поэтому различные инструменты можно применять на каждом этапе, а некоторые инструменты можно использовать не один раз на различных этапах.

Этапы цикла управления кризисом, инструменты управления кризисом и привлекаемые действующие лица

Этап	Инструменты	Действующие лица	Принципы
Мир или невооруженный конфликт	Предотвращение кризиса • Общие финансовые структуры • Демилитаризация и контроль над вооружением • Наблюдение за выборами • Миростроительство • Политические миссии • Санкции • Контроль за стрелковым оружием • Специальные представители • Реформирование сектора безопасности	ООН ЕС ОСБЕ	

Этап	Инструменты	Действующие лица	Принципы
Эскалация	Посредничество, вмешательство: • Разрешение конфликта • Операции ОПБО • Группы друзей • Вооруженные силы быстрого реагирования • Принуждение к миру • Поддержание мира • Санкции • Специальные представители	ООН ЕС НАТО	• Не навреди • Принцип «местной собственности» • Безопасность человека • Резолюция 1325 • Защита гражданских лиц
Вооруженный конфликт	Управление конфликтом: • Военное-гражданское взаимодействие • Операции ОПБО • Группы друзей • Гуманитарная помощь • Военные силы быстрого реагирования • Принуждение к миру • Поддержание мира	ООН ЕС НАТО	
Болеснен-ный пост-конфликтный этап	Миростроительство: • Военное-гражданское взаимодействие • Общие финансовые структуры • Посредничество в ходе конфликта, Группы друзей • Операции ОПБО • Укрепление демократии • ДДР, реформирование сектора безопасности • Оздоровление экономики, наблюдение за выборами • Международные трибуналы, контроль за стрелковым оружием • Миростроительство, поддержание мира • Полицейские миссии, специальные представители • Политические миссии • Примирение и правосудие переходного периода • Предотвращение кризиса • Общие финансовые структуры • Контроль за стрелковым оружием • Демилитаризация и контроль над вооружением • Наблюдение за выборами • Укрепление мира • Политические миссии • Санкции • Реформирование сектора безопасности	ООН ЕС ОСБЕ	

Если представить эту классификацию графически в цикле управления кризисом, то для различных этапов получим следующее:

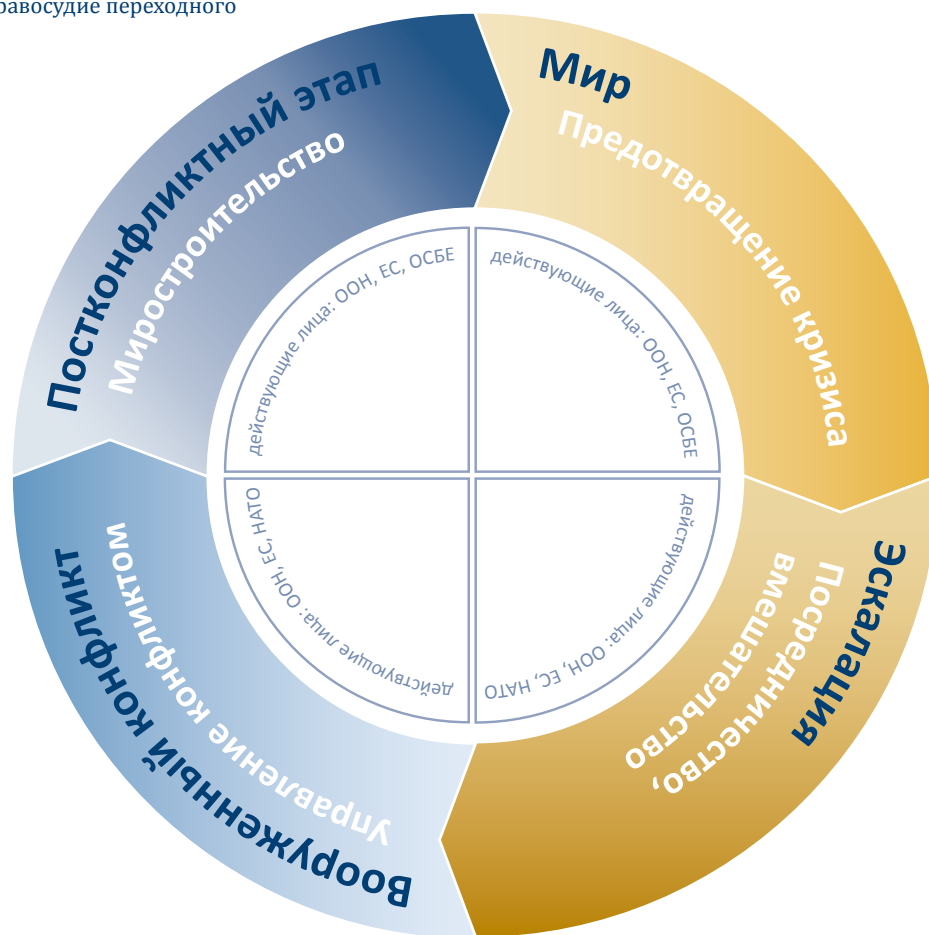
Цикл управления кризисом

► Миростроительство

- Военное-гражданское взаимодействие
- Общие финансовые структуры
- Посредничество в ходе конфликта, Группы друзей
- Операции ОПБО
- Укрепление демократии
- ДДР, реформирование сектора безопасности
- Оздоровление экономики, наблюдение за выборами
- Международные трибуналы, контроль за стрелковым оружием
- Миростроительство, поддержание мира
- Полицейские миссии, специальные представители
- Политические миссии
- Примирение и правосудие переходного периода

► Предотвращение кризиса

- Общие финансовые структуры
- Контроль за стрелковым оружием
- Демилитаризация и контроль над вооружением
- Наблюдение за выборами
- Укрепление мира
- Политические миссии
- Санкции
- Реформирование сектора безопасности
- Специальные представители



► Управление конфликтом

- Военное-гражданское взаимодействие
- Операции ОПБО
- Группы друзей
- Гуманитарная помощь
- Военные силы быстрого реагирования
- Принуждение к миру
- Поддержание мира

► Посредничество, вмешательство

- Операции ОПБО
- Группы друзей, посредничество в ходе конфликта
- Военные силы быстрого реагирования
- Принуждение к миру
- Поддержание мира
- Санкции
- Специальные представители

ПРИНЦИПЫ

Защита гражданских лиц

Защита гражданских лиц в вооруженных конфликтах – перекрестная задача в мандатах миротворческих миссий. Гражданские, полицейские и военные компоненты миссии должны гарантировать эту защиту, она должна поддерживаться политическими мерами и координацией деятельности гуманитарных организаций и организаций международного сотрудничества в области развития.

Исходные данные

На территориях, находящихся в зоне конфликта, гражданские лица часто оказываются жертвами преднамеренного насилия: убийств, сексуального насилия, переселения или использования в роли детей-солдат. Правительства затронутых конфликтом государств не выполняют свои обязательства в отношении населения – так как они или ослаблены, или сами вовлечены в серьезные нарушения прав человека. Обязательство по защите прав человека и → ответственность за защиту требуют активной позиции международного сообщества в подобных случаях. Несмотря на то, что международное сообщество не смогло этого сделать в прошлом – например, во время массового уничтожения граждан в Руанде и в Сребренице в 1990-х годах. Сегодня защита гражданского населения – одна из приоритетных задач миротворческих миссий с мандатом ООН. Безопасность гражданского населения является необходимым условием для социально-политической реконструкции в охваченных конфликтом странах.

Реализация

До сих пор → ООН не разработала ни точного определения, ни оперативных директив по защите гражданского населения. Это затрудняет реализацию этого принципа на местах. Также в результате этого возникает путаница с сопутствующими концепциями → человеческой безопасности и ответственности за защиту. В отличие от этих двух концепций, защита гражданских лиц не является абстрактным принципом международного права. Скорее это междисциплинарная задача гражданского и военного персонала таких миротворческих миссий как (например, Международные силы содействия безопасности (ISAF) в Афганистане или Миссия Организации Объединённых Наций в Судане (UNMIS)). Совет безопасности ООН впервые рассмотрел вопрос защиты гражданского населения в 1999 году. Генеральному секретарю было поручено

разработать рекомендации для их выполнения. Исходя из этого, Совет безопасности принял две резолюции (1265, 1296) в 1999 и 2000 годах. Кроме этого в 1999 году он в прямой форме разрешил применение силы для защиты населения, которому грозит опасность, в двух миссиях (UNAMSIL/Сьерра-Леоне, INTERFET/Восточный Тимор). Сегодня защита гражданского населения – часть практически всех миротворческих миссий с мандатом ООН. В марте 2011 года резолюция 1973 СБ ООН по Ливии назвала защиту гражданских лиц как основную причину вторжения.

Однако существует большой разрыв между мандатами и их выполнением, так как в реальности имеет место большое число потерь со стороны гражданского населения, например, как это было в Конго или Дарфуре. Предпосылкой для выполнения этого аспекта мандата являются адекватные профилактические меры, реагирование, защита и средства сдерживания, а также достаточное количество гражданского, военного и полицейского персонала с соответствующими квалификациями. Превентивный пакет также должен включать политические и дипломатические меры ООН и государств-членов организации, например, при → разрешении конфликта и раннем предупреждении, а также при анализе имеющихся возможностей. В то же время ООН и ее государства-члены должны предостерегать от чрезмерных и нереальных ожиданий. Защита каждого отдельного человека невозможна. Одна из частых проблем – это координация действий между миротворческими миссиями и гуманитарными организациями (например, Детский Фонд Организации Объединённых Наций (UNICEF); → гуманитарная помощь), которая также привержена защите гражданского населения. Отчет, составленный по инициативе Департамента проведения операций по поддержанию мира (ДПКО) и УКГВ ООН и финансируемый Германией, требует разработки дополнительных стратегий при принятии защитных мер.

Действующие лица

- Совет безопасности ООН в качестве органа, выдающего мандат.
- Миротворческие миссии и гуманитарные вспомогательные организации → ООН, → ЕС, → НАТО в качестве исполнительного органа; МККК – в качестве важной организации-помощника; государства-гости, выступающие в качестве партнеров в ходе реализации.

Отдельные примеры обязательств Германии

- В третьем отчете по реализации плана действий «Предотвращение гражданского кризиса» Федеральное правительство придает большое значение пропаганде защиты гражданских лиц.
- Федеральное правительство ставит на передний план защиты гражданских лиц превентивные аспекты, а также называет добросовестное управление и верховенство закона обязательными условиями, позволяющими государствам гарантировать безопасность своих граждан.

Benner, Thorsten/Rotmann, Philipp, »Seriously Overstretched. UN Peace Operations and the Protection of Civilians in Conflict Zones«, *Vereinte Nationen – German Review on the United Nations*, 57/4, 2009, стр. 147–152.

Holt, Viktoria/Taylor, Glyn, *Protecting Civilians in the Context of UN Peace Operations. Successes, Setbacks, and Remaining Challenges*. Independent Study Jointly Commissioned by DPKO and OCHA, 2010.

Lilly, Damian, »The Changing Nature of the Protection of Civilians in International Peace Operations«, *International Peacekeeping* Vol. 19, издание 5, 2012.

Vogt, Andreas et al., *The Protection of Civilians and the Post-Conflict Security Sector. A Conceptual and Historical Overview*, 2008.

Не навреди

«Не навреди» – принцип планирования, оценки и адаптации международной помощи и управления кризисом. Он основывается на понимании того, что внешняя помощь может иметь побочные эффекты. Поэтому работа, связанная с кризисом, должна иметь форму, соответствующую конфликту, таким образом, негативные последствия этой работы сводятся к минимуму.

Исходные данные

Подход «Не навреди» был разработан в начале 1990-х годов неправительственными организациями. Первоначально он был разработан для предоставления помощи в чрезвычайных ситуациях, но с тех пор применяется во всех областях и на всех этапах управления кризисом. Основное предположение принципа «Не навреди» – то, что в каждом конфликте представлены силы и структуры, стимулирующие или поддерживающие насилие (потенциал для угроз). Также имеется «потенциал для мира», который можно использовать для получения мирного решения.

Внешнее управление кризисом должно усиливать эти структуры (например, местные процедуры разрешения споров, слияние гражданского общества), а также поддерживать действующих лиц (например, лидеров, придерживающихся умеренных взглядов), которые могут работать во имя достижения мирного преобразования конфликта. Однако в реальности может стимулироваться потенциал насилия, хотя в большинстве случаев это происходит неумышленно. В зависимости от того, кому оказывается помощь (в первую очередь), кто получает какие преимущества, а также какие политические и этические сигналы отправляют международные действующие лица, внешняя помощь может в действительности ухудшить конфликт и критические ситуации.

Реализация

Внешние действующие лица могут причинить ущерб из-за бездействия, а также по иным причинам. Их приверженность может оказаться слишком сильной, они могут выражать свои интересы и приоритеты исходя только из своей точки зрения и они могут быть предвзято восприняты, если они ведут себя неподобающим образом.

Например, после окончания гражданской войны в Гватемале в конце

1990-х годов, возвращающиеся беженцы получали международную поддержку в форме земли, домов и образовательных программ. Однако население, которое осталось в стране во время конфликта, не получило сопоставимой помощи и почувствовало себя брошенным, что привело к местным конфликтам, а также спорам среди организаций, оказывающих помощь. В Восточном Тиморе международный персонал ООН избегал интеграции местных действующих лиц и интересов в работу временной администрации под руководством ООН (→ Местная собственность) и не уделял внимания созданию местного потенциала, который требует много времени, для того, чтобы они не отходили от своего жесткого графика. Однако, работая таким образом, они подвергли риску устойчивость → процесса миростроительства в Восточном Тиморе.

Международное управление кризисом постоянно сталкивается с такими дилеммами; общий положительный результат практически невозможен. Согласно принципу «Не навреди» необходимо признать такие отрицательные результаты, остановить и найти или разработать подходящие методы для проверки своих действий. Затем действие можно адаптировать к ситуации. Знание конфликта и местной обстановки – обязательное условие этого. Исходя из этого, международные организации, государства и неправительственные организации должны балансировать различные первоочередные требования к действию, и они должны заранее учитывать немеждународные, долгосрочные последствия своих действий.

Действующие лица

- В наши дни принцип «Не навреди» является руководящим принципом в управлении кризисом, осуществляемым государствами, международными и неправительственными организациями. Они должны оценивать свою работу, связанную с кризисом, на различных

уровнях: на политическом уровне и уровне планирования, в отношении персонала, который выполняет проекты на месте, а также с международными, региональными и местными партнерскими организациями, помогающими в реализации того или иного проекта.

- Адресаты (получатели) – это местные действующие лица (правительство, основные стороны конфликта, гражданское население).

Отдельные примеры обязательств Германии

- «Не навреди» – руководящий принцип оказания Германией помощи в чрезвычайных ситуациях, сотрудничества в целях развития и управления кризисами.
- Этот принцип используется в проектах Министерства иностранных дел, BMZ, Немецкой организации помощи голодающим мира, Всемирной службы мира или GIZ.

Anderson, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder 1999.

Collaborative Learning Projects, *Do No Harm Handbook*, Cambridge 2004, www.cdainc.com.

OECD (Publisher), *Do No Harm: International Support for Statebuilding, 2010* (Conflict and Fragility Series), www.oecdbookshop.org.

«Обязанность защищать» (R2P)

Принцип «обязанность защищать» (R2P) направлен на предотвращение наиболее серьезных нарушений прав человека. В соответствии с R2P каждое государство обязано защищать свое население от массовых злодеяний. Если государство не может или не хочет осуществить такую защиту самостоятельно, международное сообщество, там, где это необходимо, должно принять меры по защите гражданского населения. Принцип R2P закреплён в Итоговом документе Всемирного саммита ООН, который прошёл в 2005 г.

Исходные данные

Идея «обязанности защищать» зародилась в ходе обсуждения гуманитарной интервенции (например, в Косово) в конце 1990-х годов. Данная концепция пытается дать ответы на вопрос о том, каким образом можно защитить гражданское население от большинства серьезных нарушений прав человека, не игнорируя при этом суверенитет государства. Она разрешает данный конфликт посредством двухэтапной процедуры. В соответствии с R2P каждое суверенное государство отвечает за защиту своего населения. Только в случае, если оно не может или не хочет делать это, обязанность защищать переходит к международному сообществу. Концептуальное развитие R2P имело место в нескольких комиссиях и отчетах в ходе подготовки Всемирного саммита ООН в 2005 году в Нью-Йорке.

Реализация

После длительных переговоров концепция R2P была формально признана государствами-членами ООН на Всемирном саммите в 2005 году: Согласно этой концепции, государство должно защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. С учетом этого сфера применения R2P была эксплицитно ограничена этими четырьмя случаями. Это ограничение подчеркивает тревожный результат концепции, а также потенциал ее использования; он ограничивает юридическую неопределенность и политические различия в ходе реализации. В итоговой резолюции государства подтвердили свою ответственность за использование в рамках «ООН «соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава в целях оказания помощи по защите населения». В случае, если национальные власти не смогут выполнить данное обязательство, а также если мирные средства окажутся недостаточными, они заявляют о готовности

принятия своевременных и решительных коллективных действий, санкционированных Советом Безопасности в соответствии с Уставом, включая главу VII, рассматривая каждый случай отдельно, а также, где это уместно, при сотрудничестве с соответствующими региональными организациями».

До сих пор интерпретация данной концепции вызывает сложности. Во-первых, не ясен юридический смысл R2P. Более ранние отчеты характеризовали его как «развивающуюся норму». Однако государства-члены ООН до сих пор избегают эту классификацию: Государства очень чувствительны по отношению к изменению норм обычного права, которые влияют на принцип суверенитета. Одна из самых больших проблем – это создание концепции, действующей таким образом, чтобы государства могли фактически выполнять согласованные стандарты. Соответствующие меры простираются от дипломатического давления до → санкций вплоть до применения военной силы (→ принуждение к миру) – хотя последнее остается весьма большой темой.

В соответствии с R2P превентивные меры всегда являются предпочтительными. Хотя в данном контексте существует необходимость дальнейшей доработки, в частности, в плане раннего предупреждения кризиса. Примером успешного предупреждения может служить реакция на кризис государства в Кении в 2008 году. При поддержке международного сообщества, действующий в то время Генеральный секретарь ООН, успешно выступил в качестве посредника в конфликте, что позволило избежать эскалации путем использования гражданских средств.

Для многих действия ЕС и НАТО в Ливии в 2011 году были проверкой доктрины «обязанность защищать» (R2P). В ответ на серьезное убеждение мирового сообщества о неизбежности крупных нарушений прав человека, международное сообщество объединило свои усилия с невероят-

ной скоростью и поддержали Резолюцию 1973 Совета Безопасности ООН, которая разрешила применение силы от причинения вреда и для защиты гражданских лиц в Ливии. Другие сошлись на мнении, что применение Резолюции 1973 – смена режима посредством силы – стало препятствием для использования этого принципа в последующие годы. В результате Бразилия и другие страны (т.н. страны БРИК/BRIC) выдвинули концепцию под названием «ответственность во время защиты» (RWP).

Действующие лица

- Государства-члены ООН, в частности, постоянные члены Совета безопасности.
- ООН и региональные организации, такие как → ЕС, АС, ЭКОВАС.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Федеральное правительство и Бундестаг поддерживают принципы, цели и, прежде всего, превентивные элементы R2P.

Brozus, Lars (with Jessica von Farkas), Germany and R2P. Common but Differentiated Responsibility, in: Brosig, Malte (eds.), *The Responsibility to Protect – From Evasive to Reluctant Action? The Role of Global Middle Powers*, 2012, стр. 53–69.

Luck, Edward C., »The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect: A Concept Advancing into a Norm«, in: *Vereinte Nationen – German Review on the United Nations*, 56/2, 2008, стр. 51–58.

Letter from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations, Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept, ноябрь 2011.

Schorlemer, Sabine von, *The Responsibility to Protect as an Element of Peace: Recommendations for its Operationalisation*, 2007.

Принцип «местная собственность»

Принцип «местная собственность» обозначает процесс, который ставит своей целью постепенное принятие на себя ответственности местными действующими лицами. Он является ключевым аспектом стратегий выхода миротворческих миссий, направленных на достижение устойчивого мира. «Местная собственность» – принцип, ориентированный на результат, а также нормативная концепция, требующая раннего вовлечения местных действующих лиц.

Исходные данные

В течении десятилетий принцип «местной собственности» на таких условиях, как «помощь для самопомощи» или «развитие с активным участием общественности» был составляющей частью сотрудничества в области развития. В области → миростроительства, с увеличением числа задач по укреплению мира в период с 1990-х годов принцип «местной собственности» приобрел еще большее значение. Термин «местная собственность» все чаще появляется в отчетах, меморандумах и директивах для международных действующих лиц – участников миссий по сохранению мира. Однако, нет ни ясной концепции «местной собственности», ни общего представления о том, что означает использование этого принципа на практике. Каким образом местное население может полностью или частично «владеть» процессами независимости или миростроительства, если еще, кроме всего прочего, преобладают внешние действующие лица? Часто «местная собственность» не означает местную автономию, выбор программ и определение приоритетов местными действующими лицами. Скорее, это попытка настроить уже определенную международную политику на местные реальности. Многие международные действующие лица на рабочем уровне часто преследуют общинный или восходящий подходы, создающие возможности для развития местных партнеров и поддерживающие эту свободу. Следовательно, принцип «местной собственности» возможен путем включения местных традиций.

Реализация

Так как персонал миротворческих миссий в значительной мере работает вместе с национальными правительственными структурами, либо гражданское общество, либо широкая общественность страны обычно оказываются вовлечены в такие миссии. Кроме этого, взаимодействие между внутренними (местными) и внешними (международными) действующими

лицами, как правило, оказывается асимметричным: Международные действующие лица доминируют и, следовательно, препятствуют «местной собственности». Однако, на практике, постепенно используются методы и инструменты сотрудничества между национальными и международными действующими лицами таким образом, чтобы поддерживать местное участие в процессах, принятие и владение этими процессами. В этой связи сосредоточение (нахождение в одном пространстве международного и национального персонала) является ключевым фактором плодотворного сотрудничества и совместного обучения. Программы набора кадров и дальнейшего обучения национальных сотрудников (Национальные программы офицеры) также были хорошо восприняты, хотя они всегда несут в себе опасность того, что квалифицированные национальные эксперты уходят на работу в международные организации («утечка мозгов»). Более того, привлечение из региона специалистов, модераторов и некоторых организаций представляется вполне многообещающим. Также могут оказаться полезными региональные предложения решений, а также учет региональных традиций (юрисдикция и администрация). В феврале 2011 года → ООН опубликовала ключевой отчет по теме «Гражданский потенциал в постконфликтный период», который выделяет четыре основных принципа для улучшения работы ООН по пост-конфликтному миростроительству: ответственность, партнерство, специалисты и быстрота. Отчет утверждает, что «первичной задачей международного отклика является определение, защита, обучение и поддержка национальных возможностей».

Действующие лица

- Основные действующие лица – это международные организации (→ ЕС, → ОБСЕ, → ЕС), признавшие принцип «местной собственности». Однако, им еще необходимо использовать его на практике.

Отдельные примеры обязательств Германии

- В 3-м отчете по применению плана действий «Предотвращение гражданского кризиса» собственность (в значении автономии) указывается как ключевой принцип немецкой внешней политики, а также политики безопасности и развития.
- Принцип «Местной собственности» – это основной принцип, для направления проектов BMZ, например, в разработке структур полиции в Африке или при совместном пограничном контроле в странах Африки, расположенных южнее Сахары, с участием АС.

Donais, Timothy, *Peacebuilding and Local Ownership: Post-Conflict Consensus-Building*, 2012.

Hansen, Annika/Wiharta, Sharon, *The Transition to a Just Order: Establishing Local Ownership after Conflict. A Practitioner's Guide*, 2007.

Pietz, Tobias/von Carlowitz, Leopold: *Ownership in Practice. Lessons from Liberia and Kosovo*, 2011.

United Nations, *Civilian capacity in the aftermath of conflict: Independent report of the Senior Advisory Group*, 2011.

Резолюция 1325

Резолюция 1325 была принята единогласно Советом безопасности ООН 31 октября 2000 г. В ней Совет безопасности требует от государств-членов ООН способствовать более сильному, охватывающему все уровни, участию женщин в институциональной защите и в разрешении и урегулировании конфликтов.

Исходные данные

С принятием СБ ООН резолюции 1325 «Женщины, мир и безопасность» → ООН и ее члены не только обратили внимание на защиту женщин в конфликтах и их вовлечение в переговоры о мире. Они также потребовали принятия конкретных мер, например, назначение большего числа женщин в качестве → специальных представителей или расширения роли и вклада женщин в гражданские, военные и полицейские миссии.

Реализация

До сих пор медленная и недостаточная реализация Резолюции 1325 в основном подвергалась критике. Часто данная критика относится к неадекватному представлению женщин на лидирующих позициях в → структуре миротворчества ООН и в делегациях в ходе миротворческих процессов. Действительно, десятилетний опыт все еще заставляет задуматься: Хотя общее число миротворческих миссий и количество персонала увеличилось почти на 400 % за последние 20 лет, в ООН всего двенадцать женщин-руководителей миссий (в настоящее время пять полномочных представителей генерального секретаря). Женщины также мало представлены в полицейской службе и в военных миссиях: соответственно восемь и два процента.

Результаты Резолюции 1325 лучше рассмотреть независимо от статистических данных: Начиная с 2000 года почти все процессы в различных организациях, занимающихся миростроительством, были пересмотрены с учетом интеграции женщин. Резолюция 1325 была учтена практически во всех стратегических документах ООН, → ЕС или → ОБСЕ. Назначение координаторов по гендерным вопросам во всех департаментах секретариата ООН, а также назначение консультантов по гендерным вопросам в различных миссиях на местах неуклонно увеличивается. Тот факт, что женщины больше не рассматриваются как жертвы войны, а все

больше воспринимаются как посредники и вдохновители мирного процесса, в большей мере является заслугой обсуждений, связанных с Резолюцией 1325.

В системе ООН десятилетний юбилей резолюции в 2010 году послужил причиной двух важных инициатив. В марте 2010 г. была назначена группа экспертов, занимающаяся изучением результатов Резолюции 1325 за последнее десятилетие. А в июле 2010 г. на основании резолюции Генеральной ассамблеи была создана новая структура по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин: «ООН-женщины» объединяет все ранее существовавшие организации в новое сильное действующее лицо, которое теперь в полный голос говорит в системе ООН.

Действующие лица

- «ООН-женщины» включает в себя: Канцелярию Специального советника ООН по гендерным вопросам и улучшению положения женщин (OSAGI), Отдел по улучшению положения женщин (DAW), Фонд развития женщин ООН (UNIFEM), а также Международный исследовательский и образовательный институт по продвижению женщин (INSTRAW).
- Основные действующие лица в деле реализации концепции – национальные государства: Четырнадцать европейских стран уже приняли планы действий в соответствии с Резолюцией 1325 – среди них Франция, Великобритания и Нидерланды.
- Кроме этого, множество неправительственных организаций по всему миру участвуют в реализации Резолюции 1325.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Как и некоторые другие страны, Германия предпочла форму отчета о выполнении. В 2004 г. Германия была одной из

всего 25 государств, которые выполнили просьбу Генерального секретаря ООН сообщить о реализации Резолюции 1325. Второй отчет был сделан в 2007 году, а третий отчет о выполнении был опубликован в 2010 г. Немецкое правительство только что завершило свой первый Национальный план действий на 2013-2016 годы.

- Многочисленные проекты: среди них разработка «Программы обучения для полиции по борьбе и предотвращению сексуального и гендерного насилия» совместно с отделом полиции Департамента операций по поддержанию мира ООН, а также реализация «Стратегии тренинга по гендерным вопросам в операциях по поддержанию мира» совместно с Департаментом операций по поддержанию мира ООН.

Federal Foreign Office (ed.), 3. Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Implementation der Sicherheitsratsresolution 1325, Bundestagsdrucksache 17/4152 vom 3. Dezember 2010.

Dornig, Swen/Goede, Nils, *Ten Years of Women, Peace and Security: Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325*, 2010.

Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung (Publisher), *Hoffnungsträger 1325. Eine Resolution für eine geschlechtergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik in Europa*, 2008.

Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2013–2016 19 December 2012, Bundestagsdrucksache 17/11943.

Человеческая безопасность

В отчете Программы – ООН (ПРООН) за 1994 год человеческая безопасность определяется как защита от (физической) силы – избавление от страха – и как защита от невзгод и лишений – свобода от «нужды». Согласно этому определению, основное внимание политических действий в области безопасности направлено на человека, а не на государство, а концепция безопасности расширена посредством развития политического компонента.

Исходные данные

В свете сложных трансграничных геополитических вызовов, государства и международные организации признали угрозу человеческой безопасности – в отличие от угрозы безопасности государства – как новую систему координат в политике безопасности. Понятие человеческой безопасности было впервые введено в Докладе Программы развития ООН (ПРООН) о развитии человеческого потенциала 1994 года. Учитывая недееспособность государств и сомнительные монополии сил, было поставлено требование, чтобы концепции политики безопасности были ориентированы на выживание, безопасность и возможности развития отдельного человека. Соответственно, «избавление от страха» следует применять не только к осуществляемым в настоящее время межгосударственным военным действиям, но и к до- и после-конфликтным фазам, а также дальнейшим угрозам, таким как нищета и экологические катастрофы.

Программа развития ООН, соответственно и многие государства, в том числе и → ЕС, надеялись, что политические вопросы получат большую значимость на повестке дня политики безопасности, а также что большее количество ресурсов будет направлено на проекты развития. Однако, несмотря на то, что основные идеи концепции человеческой безопасности вошли в дебаты по политике безопасности, сама концепция до сих пор оспаривается: Критики сомневаются в ее практичности и боятся «секьюритизации» международной политики – со ссылкой на концепцию человеческой безопасности угрозой можно объявить все, что угодно. В настоящее время существуют два научных подхода: Один работает с более узким, прагматичным определением (свобода от страха), в то время как другой придерживается широкого, целостного определения (свобода от страха и свобода от «нужды»).

Реализация

Человеческая безопасность требует интегрированного и многоотраслевого подхода при выполнении действий. Этот принцип должен быть направлен на защиту, безопасность и расширение возможностей тех, к кому он относится. Программа развития ООН называет семь политических сфер применения: физическая, политическая, местная или общинная, безопасность для здоровья, экологическая, экономическая и продовольственная безопасность. В качестве концепции человеческая безопасность дополняет существующие понятия безопасности. Всесторонняя смена парадигмы пока не произошла. Концептуальная неопределенность осложняет политическое развитие. Правительства разных стран (прежде всего Канады, Норвегии и Японии) включили программу человеческой безопасности в свою внешнюю политику, политику безопасности и в область развития.

В 2004 году консультативная группа Верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности, Хавьер Солана, подготовил Барселонский доклад (Доктрина человеческой безопасности в Европе). В данном отчете он требует как гражданских, так и военных обязательств. В последующем Мадридском отчете (2007 г.) была еще более акцентирована важность человеческой безопасности для европейских миссий, а также сформулированы следующие директивы для практической реализации данной концепции: главенство прав человека, легитимная политическая власть, многосторонность, восходящий подход, интегрированное, региональное сосредоточение, а также прозрачная стратегия. Однако реализация этого оказалась сложным делом.

В 2004 году Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) создало отдел по безопасности человека, который занимается администрированием целевого фонда ООН по безопасности человека, из которого, начиная с 1999

года, в различные проекты было инвестировано свыше 365 миллионов долларов. Концепция была включена во многие проекты и отчеты → ООН. → Группа друзей продолжает обсуждение концепции.

Действующие лица

- Национальные государства, ООН, ЕС.
- Объединение по безопасности человека (HSU) при УКГВ ООН.
- Сеть по человеческой безопасности (неформальное объединение правительств 13 стран с ежегодными встречами на уровне министров).
- Целевой фонд ООН по обеспечению безопасности человека (UNTFHS).
- Международная комиссия по вмешательству и государственному суверенитету (ICISS).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Участие в Группе друзей «Друзья человеческой безопасности».
- Упоминание концепции в официальных документах (например, 3-й отчет о реализации плана действий «Предотвращение гражданского кризиса» – правда, без указания конкретных мер.

Fröhlich, Manuel, »Human Security – Ein Perspektivenwechsel in der Sicherheitspolitik?«, United Nations Association of Germany (Publisher), *Die UN als Friedenswahrer und Konfliktschlichter*, 2007, стр. 11–22.

Garcia, Denise/Laurance, Edward J., *Disarmament Diplomacy and Human Security: Regimes, norms and moral progress in international relations*. Routledge Global Security Studies, 2012.

Ulbert, Cornelia/Werthes, Sascha, *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, 2008.

Human Security Report Project (report and database), www.humansecuritygateway.com.

ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

ЕС/Европейский Союз

В ЕС входят 28 государств. Благодаря инструментам Европейской комиссии и Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP) ЕС может охватывать широкий спектр задач в области гражданского и военного управления кризисами, включая гуманитарные задачи, поддержание мира и принуждение к миру, наблюдение за выборами и сотрудничество в области развития.

Исходные данные

С момента своего создания в 1950-х годах, «ЕС и его предшественник, Европейское сообщество, были вовлечены в управление конфликтами, сотрудничество в области развития и «гуманитарную помощь. В ходе процесса расширения, ЕС использует инструменты стабилизации и поддерживает меры по урегулированию конфликтов, примирению и демократизации. С момента создания Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP) в 1992 году и Политики коллективной безопасности и обороны (ОПБО/CSDP) в 1999 г., ЕС может также применять военные средства. В рамках своего гражданского ведения, ОПБО предоставляет экспертов по юридическим и техническим вопросам. Таким образом, ЕС обладает уникальным сочетанием как гражданских, так и военных средств: ЕС имеет доступ к гражданским (политическим, дипломатическим, экономическим, полицейским) и военным средствам, таким как → вооруженные силы быстрого реагирования, реагирующие на кризисы, Боевые группы ЕС. Он стремится использовать данные инструменты в превентивных целях и наиболее всесторонним образом.

Функции

Гражданские и военные инструменты ЕС не организованы в единую структуру, во главе которой находится руководящий орган, принимающий решения. Эти структуры относятся к Европейской службе по внешним делам (EEAS) под руководством Верховного представителя Союза по внешним делам и политике безопасности и комиссии ЕС. Находящиеся в EEAS структуры, являются организационными для гражданских (полиция, суд, гражданская администрация) и военных (например, боевые группы ЕС) инструменты ОПБО. Решение об их использовании принимают государства-члены ЕС. Начиная с 2003 года были проведены 26 «операций ОПБО в Европе (например, в Боснии), Африке (например, в Демократической Республике Конго (ДРК)) и Центральной Азии

(например, в Грузии). Диапазон задач – от «реформирования сектора безопасности (SSR) (например, отделение Европейского агентства по обеспечению безопасности и надёжности связи в ДПК (EUSEC RD Congo) с 2005 г.) до «наблюдения за выборами (например, операция Военной миссии ООН в ДПК (EUFOR RD Congo), 2006).

В распоряжении Европейской комиссии имеются гражданские инструменты, применяемые, в частности, в политике расширения и политике соседства, в оказании гуманитарной помощи, реакции на кризис, сотрудничестве в области развития и демократизации. За последние пять лет ежегодно в распоряжении Отдела по гуманитарной помощи Европейской комиссии (ЕЧНО) было около 1 млрд. Евро. В 2010 году эти средства были использованы для оказания поддержки жертвам землетрясения и на восстановление Гаити. Ключевым элементом является Инструмент обеспечения стабильности (IfS) в области социально-экономического развития и продвижения прав человека, демократии и основных свобод в государствах, не являющихся членами ЕС. IfS предлагает финансирование краткосрочных (оказание помощи в связи со стихийными бедствиями, восстановлением) и долгосрочных проектов (борьба с распространением оружия массового уничтожения, контрабандой оружия, укрепление потенциала). За период 2007–2013 г. г. на IfS было выделено свыше 2 млрд. Евро, из которых свыше 2/3 было предоставлены на выполнение краткосрочных проектов, около 1/3 – на долгосрочные проекты.

При реализации данного всестороннего подхода ЕС должен координировать использование различных инструментов между Европейской службой по внешним делам (EEAS) и Комиссией, а также внутри этих двух структур. Нестандартное принятие решений и финансовые структуры, а также расходящиеся временные горизонты (например, краткосрочное содействие во время кризиса в рамках ОПБО и долгосрочное сотрудничество в области

развития, осуществляемое Комиссией) еще более усложняют данный процесс.

Действующие лица

- 28 государств-членов.
- Верховный представитель Союза по внешним делам и политике безопасности.
- Европейская служба по внешним делам (EEAS), Европейская комиссия.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Предоставление гражданских и военных средств для миссий ЕС, например, операции Военной миссии ООН в ДРК, 2006; откомандированный персонал в гражданские миссии (Миссия Евросоюза по обеспечению верховенства закона и правопорядка в Косово начиная с 2008 г.).
- Участие в операциях ОПБО, в случае проведения военных операций это означает покрытие наибольшей части расходов («оплата расходов по месту их возникновения»).
- Германия вносит самый большой вклад в бюджет ЕС. Расходы за операции ОПБО оплачиваются государствами отдельно.

Greco, Ettore et al., eds., *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, 2010.

Major, Claudia/Möling, Christian, *Towards an EU Peacebuilding Strategy? EU Civilian Coordination in Peacebuilding and the Effects of the Lisbon Treaty*, 2010.

Bail, Martina/Major, Claudia, *Waiting for soft power. Why the EU struggles with civilian crisis management*, in: Eva Gross, Daniel Hamilton, Claudia Major, Henning Riecke (Hg.): *Preventing conflict, managing crisis. European and American Perspectives*, Centre for Transatlantic Relations, 2011, стр. 15–36.

Overhaus, Marco, *EU Reconstruction Aid in Conflict States. The Foreign Policy Instruments in the Grey Area of Security and Development*, 2012 (SWP Research Paper 2012/RP 05).

Организация Объединенных Наций

ООН – международная организация, приверженная поддержанию и восстановлению мира. Организация имеет 193 государства-члена, наделенных уникальной легитимностью. Решения в ООН принимаются на основе принципов консенсуса и компромисса.

Исходные данные

В 1945 году страны-победительницы во II мировой войне основали ООН как организацию-преемницу неудавшейся Лиги наций. Государства, входящие в нее, должны оказывать помощь в сохранении мира и безопасности в мире. ООН не является мировым правительством и не принимает законы. Скорее она предоставляет средства для разрешения международных → конфликтов и делает вклад в определение норм, которыми руководствуются в своем поведении государства-члены организации. С момента основания число членов организации возросло (с 51 до 193 в настоящий момент), а сферы ее деятельности расширились (среди прочего, управление кризисами, развитие, окружающая среда). Общий бюджет в период 2010–2011 г. г. составил 5 367 млрд. долларов США. Штаб-квартира ООН находится в Нью-Йорке.

Функции

В ООН шесть главных органов: Генеральная Ассамблея – пленарное собрание всех государств-членов организации; Экономический и Социальный Совет, отвечающий за экономические, социальные вопросы, а также вопросы, связанные с развитием, Международный Суд – судебный орган ООН; Совет по опеке, который первоначально занимался процессами деколонизации, а в настоящее время бездействует; Секретариат – наиболее важный административный орган ООН под руководством Генерального секретаря; и Совет Безопасности, наиболее влиятельный совет ООН. В соответствии с Уставом ООН коллегия, состоящая из 15 членов, несет «первостепенную ответственность за поддержание мира и безопасности во всем мире». Для этого, ООН может ввести → санкции, являющиеся обязательными согласно международному праву, а также может выдать мандат миротворческим операциям и уполномочить применение военной силы. В конце противостояния

блоков «холодной войны», Совет безопасности стал значительно более активен, а миротворческие миссии стали важным инструментом. Секретариат отвечает за планирование данных миссий.

Эти шесть главных органов ООН совместно со вспомогательными органами, отделениями, учреждениями и программами, а также многочисленными специальными агентствами и фондами образуют систему ООН. Финансирование ООН осуществляется за счет обязательных взносов государств-членов организации в регулярный бюджет ООН, за счет начисленных взносов в миротворческие операции и международные уголовные суды, а также за счет добровольных вкладов в фонды ООН, программы и отдельные мероприятия. Резолюции принимаются на основе принципов консенсуса и компромисса; часто расходящиеся интересы государств-членов организации осложняют процесс принятия решений. В целях повышения потенциала ООН действовать, государства-члены организации должны не только поддерживать ООН политически и выполнять свои финансовые обязательства, они также должны содействовать реформам (Совета безопасности, институциональной структуры, финансовой и управленческой реформ).

Действующие лица

- Совет безопасности как наиболее влиятельный орган, уполномоченный принимать обязательные для исполнения резолюции и выдавать мандат на осуществление миротворческих операций.
- Генеральная Ассамблея, в частности, Совет по бюджету и его Консультационный комитет по административным и бюджетным вопросам в качестве бюджетных организаций, а также Специальный комитет → по поддержанию мира в качестве рекомендательного органа – в данном комитете → Комиссия ЕС обладает статусом наблюдателя.

- Комиссия по упрочению мира в качестве консультационного вспомогательного органа Совета безопасности и Генеральной Ассамблеи.
- Генеральный секретарь и Секретариат: в первую очередь Департамент проведения операций по поддержанию мира (DPKO), Департамент полевой поддержки (DFS) и Департамент по политическим вопросам (DPA) в качестве планирующих и административных управлений миротворческих или → политических миссий.
- Сами миссии на местах, под управлением Полномочного представителя Генерального секретаря; они сотрудничают с соответствующими страновыми командами ООН, состоящими из программ ООН и суб-организаций.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Германия является третьей страной по размеру вкладов в регулярный бюджет ООН, четвертым крупнейшим донором в бюджет миротворческих миссий, а также поддерживает проекты за счет многочисленных добровольных взносов.
- Особое участие в области прав человека, защите климата и в области международной безопасности, среди прочего в качестве члена → Групп друзей.
- В 2011–2012, Германия была непостоянным членом Совета безопасности ООН.

Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, United Nations Handbook 2012/13, 2012.

Schöndorf, Elisabeth/Kaim, Markus, Peace, Security and Crisis Management: German Priorities in the Security Council 2011/2012, 2011 (SWP-Comments 12/2011).

Weiss, Thomas G./Daws, Sam (eds.), The Oxford Handbook on the United Nations, 2008.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОБСЕ – региональная организация по безопасности, объединяющая 57 стран, которые расположены в Европе, на Кавказе, Центральной Азии и Северной Америке. Организация нацелена на предоставление раннего предупреждения, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление. Решения принимаются на основе консенсуса и имеют политическое значение, но не носят юридически обязательного характера.

Исходные данные

ОБСЕ была основана в 1973 году во время «холодной войны» как Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), призванное служить многосторонним форумом для диалога и переговоров между Востоком и Западом. В 1975 году главы государств 35 стран-участниц (Европейские страны, Канада и США) подписали итоговое соглашение в Хельсинки. Это соглашение имело политически обязательный характер, в котором были определены основополагающие принципы, определяющие «поведение» государств в отношении их граждан, а также по отношению друг к другу. До 1990 года встречи СБСЕ происходили регулярно (три последующие конференции были дополнены встречами экспертов), на них были определены меры по повышению доверия между участниками. С завершением противостояния силовых блоков, СБСЕ столкнулась с новыми вызовами в региональной безопасности и стабильности.

Подписанная в 1990 году Парижская хартия для новой Европы стала документом, положившим начало превращению СБСЕ в активно функционирующую организацию с постоянными институтами и определила свои новые тематические приоритеты. В 1992 году СБСЕ отреагировало на конфликты на Западных Балканах и в бывших советских республиках как действующее лицо по управлению кризисами посредством направления миссий по установлению фактов и миссий докладчика. В результате этого, а также благодаря более твердой структуризации работы Совещания, в 1995 году СБСЕ было переименовано в ОБСЕ (OSCE).

В 1999 году, основываясь на Хартии европейской безопасности, принятой в Стамбуле, в рамках Центра по предупреждению конфликтов (Центр по предупреждению конфликтов, ЦПК) был учрежден Операционный центр.

Основное внимание, направленное на демократизацию и права человека (прежде всего → наблюдение за выборами), некоторые довольно авторитарные государства рассматривают как вмешательство в их внутренние дела. До сих пор у ОБСЕ не было прорывов, а также она не добилась успешного разрешения «замороженных конфликтов» (Приднестровье, Нагорный Карабах), и на момент начала 21-го века роль ОБСЕ в структуре Европейской безопасности остается неясной. Вследствие этого, начиная с 2009 года, участники пытаются разработать новые подходы и виды участия в «процессе Корфу», нацеленный на сохранение политической эффективности.

Функции

Председательство в ОБСЕ ежегодно передается одному из 57 государств-участников организации. Политические резолюции принимаются на Саммитах, а также на заседаниях Совета министров иностранных дел. За административную и операционную реализацию отвечает, с одной стороны, Постоянный совет, состоящий из послов, а с другой – Секретариат в Вене под руководством Генерального секретаря. Институтами ОБСЕ являются Верховный комиссар по вопросам национальных меньшинств, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, а с 1991 г., Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ/ODIHR). Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами входят в число наиболее важных видов деятельности ОБСЕ.

Центр по предупреждению конфликтов в Вене направляет деятельность имеющихся 17 долгосрочных миссий и других полевых представительств. В настоящее время ОБСЕ представлена посредством миссий в Южной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии (прежде всего – за Западных Балканах, с 1995 г. в Боснии и Герцеговине, с 1999 г. – в Косово), посредством бюро (среди прочих – в За-

гребе, Ереване, Баку), а также посредством центров или координаторов проектов (прежде всего в Центральной Азии).

Действующие лица

- 57 государств-членов организации.
- Партнеры по сотрудничеству из Средиземноморского региона (Египет, Алжир, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис), из Азии (среди прочих – Афганистан) и Австралии.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Значительный вклад в виде финансов и персонала (2011 г.: 12 % бюджета ОБСЕ для полевых миссий).
- Финансирование проектов (вклад в создание Колледжа подготовки персонала управления границами в Таджикистане).
- Командирование персонала в полевые миссии, миссии по наблюдению за выборами и институты ОБСЕ.
- Определение актуальности отдельных тем (например, Конференция ОБСЕ в Берлине по антисемитизму в 2004 г.).

Richter, Solveig/Schmitz, Andrea, *Security Dialogue or Talking Shop? The Corfu Process under Kazakhstan's OSCE Chairmanship*, 2010 (SWP-Comments 3/2010).

Zellner, Wolfgang, »Die Leistungsbilanz von OSZE-Missionen«, in: Josef Braml et al., eds., *Einsatz für den Frieden*, 2010, стр. 310–318.

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH) (ред.): OSCE Yearbook 2011, 2012.

Организация Североатлантического договора

НАТО — это альянс в целях коллективной обороны, состоящий из 28 государств в Европе и Северной Америке. В соответствии со Стратегической концепцией (2010) альянс имеет три основные задачи: коллективная защита, кризисное регулирование и безопасность на основе сотрудничества. Для выполнения этих задач альянс полагается на военные ресурсы государств-членов организации.

Исходные данные

Во время холодной войны, НАТО (основанная в 1949 г.) был предназначен обеспечивать свободу и безопасность для входящих в организацию государств посредством поддержания стратегического баланса в Европе. Средства для достижения этих целей были сдерживание, обороноспособность и, начиная с 1967 года, политика разрядки.

После холодной войны, НАТО адаптировала альянс в соответствии с измененной средой безопасности. Гарантия безопасности и стабильности в Европе выдвинулась на первый план. Сдерживание и оборона перешли на задний план. С момента начала Балканских войн в 1990-е годы, НАТО взяла на себя обязанности по урегулированию кризисов и выполнению миротворческих задач. В соответствии с принципом коллективной защиты эти задачи были закреплены в 1999 году в ее стратегической концепции. НАТО признает первичную ответственность Совета безопасности ООН за поддержание мира во всем мире и международную безопасность. Тем не менее, в ходе кризисного урегулирования НАТО не связывает себя ни политически, ни юридически мандатом ООН.

Функции

Высшими органами по принятию решений являются Североатлантический Совет (САС), Комитет военного планирования и Группа ядерного планирования, собирающиеся под председательством Генерального секретаря НАТО. САС – наиболее важный орган по принятию решений, который обеспечивает основу политическим консультациям и координации. Соответственно, все решения принимаются на основе принципа консенсуса. В САС происходят постоянные встречи постоянных представителей государств. Министры иностранных дел и обороны встречаются два раза в год, а главы государств встречаются раз в три года. Военный комитет является верховным военным органом.

Он подчиняется САС, Комитету военного планирования и Группе ядерного планирования. Он консультирует данные группы по вопросам военной политики и стратегии и отвечает за общее военное руководство.

НАТО использует военные инструменты в целях разрешения кризисов. Одним из которых являются Силы реагирования НАТО (НРФ), предназначенные для → немедленного военного реагирования на кризисы. За небольшим исключением – самолеты АВАКС (AWACS) – НАТО не располагает собственными войсками и оборудованием, а полагается на своих членов. Неохотное желание членов блока предоставлять войска и оборудование осложняют выполнение операций. Кроме того, различные политические директивы и проблемы совместимости препятствуют деятельности миссий. В настоящее время НАТО участвует в пяти военных миссиях, среди них Международные силы содействия безопасности (ISAF) в Афганистане (с 2001 г.) и СДК (KFOR) в Косово (с 1999 г.). Положение о совместной защите было принято только спустя год после терактов 11 сентября 2001 г.

В действующей стратегической концепции (2010), НАТО объявила о формировании адекватной, но не громоздкой системы гражданского разрешения кризисов для использования в планировании и отборе и обучении гражданских специалистов. Это может привести к изменению роли НАТО в управлении кризисами и в ее отношениях с другими действующими лицами (→ ЕС, → ООН, НПО).

НАТО сотрудничает с ООН и ЕС. Начиная с 2003 года, ЕС имеет доступ к активам НАТО для проведения → операций ОПБО (Соглашение «Берлин плюс»). Несмотря на то, что много членов ЕС одновременно являются и членами НАТО, сотрудничество с ЕС представляет определенные трудности.

Действующие лица

- 28 государств-членов организации.
- Многочисленные партнерства в рамках Совета евроатлантического партнерства, Средиземноморского партнерства, Стамбульской инициативы по сотрудничеству и «Партнеры по всему миру».

Отдельные примеры обязательств Германии

- Германия является вторым донором по размеру финансовых вкладов после США.
- Германия предоставляет как оборудование так и персонал для НРФ и действующих миссий (например, ISAF).

Hofmann, Stephanie/Reynolds, Christopher, *EU-NATO Relations: Time to Thaw the »Frozen Conflict«*, 2007 (SWP-Comments 12/2007).

North Atlantic Treaty Organization, *What is NATO?*, Handbook, 2012.

ИНСТРУМЕНТЫ

Военно-гражданское сотрудничество (CIMIC)

CIMIC обозначает взаимодействие военных с правительственными или неправительственными гражданскими действующими лицами в ходе международных военных операций. Это военная доктрина операционного и тактического уровня: она под-держивает сотрудничество иностранных войск с гражданскими силами и местными действующими лицами с целью выполнения военных задач и внесения вклада в защиту войск.

Исходные данные

Военно-гражданское сотрудничество стало ключевым термином с 1990-х годов. В связи с растущими проблемами в международном управлении кризисами, например, в обращении с несостоявшимися государствами, увеличилось общее число действующих лиц на местах, а военные силы все больше и больше стали сталкиваться с гражданскими действующими лицами, например, с теми кто оказывает → гуманитарную помощь.

Однако, понимание и использование термина претерпело изменения. На первом этапе в начале 1990-х годов, многие использовали термин CIMIC как собирательный для всех типов взаимодействия между гражданскими и военными. Тем не менее, не было ясного и постоянного определения. На втором этапе гражданские и военные разработали собственные дифференцированные понятия.

Современное понимание термина основывается на определении НАТО военно-гражданского сотрудничества (CIMIC) как военной доктрины. Основополагающими документами являются Военная политика НАТО по военно-гражданскому сотрудничеству (МС

411/1, 2002), Доктрина НАТО о военно-гражданском сотрудничестве (NATO AJP 9, 2003, в настоящий момент пересматривается), и для военных сил Германии – суб-концепция военно-гражданского сотрудничества Бундесвера – ZMZ Bundeswehr (март 2009), а также специальные инструкции ZMZ / A 1 (апрель 2009).

Военно-гражданское сотрудничество имеет три основные функции:

1. Поддержка вооруженных сил, например, посредством предоставления обзора ситуации, выполненного гражданскими действующими лицами для консультирования военного руководства;
2. Поддержка гражданских властей и других действующих лиц с целью получе-

ния одобрения вооруженных сил например посредством финансирования или выполнения проектов быстрой отдачи, таких как строительство колодцев и, следовательно, обеспечения военным большей степени защиты, и

3. Организация гражданско-военных отношений, следовательно создание и укрепление контактов в сфере деятельности.

Основное внимание CIMIC варьируется в зависимости от миссии – превентивной, направленной на урегулирование конфликта или постконфликтной. В общем, CIMIC – это военная доктрина, а не стратегия управления кризисами с компонентом программы развития. Проекты CIMIC не должны препятствовать сотрудничеству в области развития, но их цель не обязательно направлена на устойчивое развитие.

Реализация

CIMIC стало неотъемлемой частью операций, но такое сотрудничество содержит потенциал напряженности: помощь, оказываемая в рамках CIMIC, в некоторых случаях изображается как подлинный вклад войск. Это порождает вопросы о принципах, объеме и правилах военно-гражданского сотрудничества.

Некоторые организации по оказанию помощи критикуют то, что принципы независимости, нейтралитета и беспристрастности, которыми руководствуются они в своей деятельности, могут быть поставлены под угрозу из-за военно-гражданского сотрудничества. Границы между нейтральными гражданскими и военными лицами, вовлеченными в конфликт, могут оказаться размытыми. Поэтому будет сложно провести различие между гражданскими и военными действующими лицами, и, следовательно, их могут воспринимать как врагов. Это увеличит риск для гражданских действующих лиц оказаться целью атак и может осложнить их доступ к тем, кому нужна их помощь.

Действующие лица

- Национальные государства или их министры обороны и военные силы.
- Международные организации (→ ООН, → ЕС, → НАТО).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Подразделения CIMIC являются частью всех миссий вооруженных сил Германии.

Ankersen, Christopher: *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations: Emerging Theory and Practice* (Cass Military Studies), 2007.

Paul, Michael, *CIMIC in the ISAF Mission: Conception, Implementation and Development of Civil-Military Cooperation in the Bundeswehr Abroad*, 2009 (SWP-Research Paper 5/2009).

Civil-Military Co-operation Centre of Excellence in Enschede/The Netherlands, www.cimic-coe.org.

Военные силы быстрого реагирования

Военные силы быстрого реагирования представляют собой отличную возможность быстрого реагирования в кризисных сценариях. Основной причиной использования сил быстрого реагирования является предположение, что своевременное, быстрое и решающее вмешательство небольшого военного отряда может позволить предотвратить эскалацию кризиса или приостановить его до момента прибытия более крупных формирований, или же до момента принятия политических решений для разрешения конфликта.

Исходные данные

Опыт 1990-х годов на Балканах и Руанде показал международному сообществу недостаток его возможностей по принятию эффективных превентивных мер по быстрому реагированию на кризис. Результатом этого стали инициативы в → ЕС, → НАТО, → ООН и АС по созданию военных сил быстрого реагирования.

Быстрое и решительное развертывание таких войск, первые подразделения которых, как предполагается, прибывают на места военных действий в течение 10–15 дней (ООН: 30–90), имеет своей целью предотвращение эскалации кризиса. Такая миссия увеличивает надежды на то, что будущих и часто более кровавых и более дорогих и долгосрочных интервенций удастся избежать, так как сфера деятельности участвующих в интервенции действующих лиц ограничена. Конфликты могут распространяться и обостряться, а могут приводить к результатам, которые затем можно будет исправить только путем применения целого спектра военных инструментов. В гуманитарном отношении отсроченное вторжение часто несет в себе риск увеличения страдания населения и возрастания числа жертв.

Однако быстрый военный ответ может последовать только как часть общей стратегии. В идеале военный ответ на кризис необходимо включать в контекст будущих мер, направленных на преодоление социальных, экономических и политических проблем, вызванных или стимулируемых конфликтами. Сюда входят гражданские инструменты, которые следует применять во время и после военных операций.

Реализация

С 2000 по 2009 гг в распоряжении ООН имелась бригада высокой готовности резервных сил ООН (SHIRBRIG). Несмотря на свое существование, военные этой бригады (численностью до 5 000 солдат) никогда не использовались. Только планирующая группа SHIRBRIG при-

мала участие в миссиях ООН (например, UNMIS 2005). Силы и средства SHIRBRIG непрерывно уменьшались по различным причинам, включая недостаток заинтересованности государств, пока, наконец, в 2010 она не была распущена.

Африканские резервные войска (АРВ) Африканского Союза (АС), договоренность по которым была достигнута в 2004 году, предполагалось будут состоять из пяти региональных бригад, каждая из которых будет насчитывать примерно 5 000 солдат, в итоге войска АСФ могут достигнуть численности до 25 000–30 000 человек. К 2010 году запланированные цели не были достигнуты.

С 2004 года Силы реагирования НАТО (НРФ) достигли полной оперативной готовности. Первый компонент этих многонациональных сил может быть развернут в течение пяти дней. НРФ могут быть расширены примерно до 25 000 солдат и могут выполнять широкий спектр задач. До сих пор НРФ использовались только для оказания помощи после стихийных бедствий (например, ураган Катрин, США, 2005 г.) и выполнения задач по обеспечению безопасности (например, Олимпийские игры в Афинах в 2004 г.).

В период с 2005 г. в распоряжении ЕС находятся *Боевые группы Европейского Союза* (БГЕС) – многонациональные формирования численностью около 1 500–3 000 солдат. Они могут быть развернуты в течение десяти дней после принятия оперативного решения.

БГЕС и НРФ никогда не развертывались для кризисного управления, несмотря на несколько запросов (например, в ЕС для ДР Конго в 2008 г.). В первую очередь это является результатом политических и финансовых соображений. Если государства-члены ЕС и НАТО проголосуют против развертывания, миссия не состоится (возможно наличие воздержавшихся). Более того, страны, предоставляющие свои войска, должны дать свое согласие. Военные операции большей частью финансируют-

ся государствами, которые предоставляют войска и, следовательно, несут существенную часть затрат (принцип оплаты расходов по мере их возникновения). Более того, существуют сомнения относительно военного качества и оперативной готовности БГЕС и НРФ.

Действующие лица

- Вклад в БГЕС.
- Вклад в НРФ.
- НАТО с НРФ.
- АС с АРВ.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Участие в БГЕС и НРФ

Major, Claudia/Mölling, Christian, *EU-Battle-groups: What Contribution to European Defense? Progress and Prospects of European Rapid Response Forces*, 2011 (SWP-Research Paper 08/2011).

Ringsmose, Jens, «NATO's Response Force: Finally Getting It Right?», in: *European Security*, 18 (2009) 3, стр. 287–304.

Schöndorf, Elisabeth, *Die Entsendelücke im VN Peacekeeping. Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen*, 2011 (SWP-Research Paper 4/2011).

«Группы друзей» Генерального секретаря ООН

Группы друзей являются дипломатическими инструментами проведения переговоров. Это маленькие, неформальные объединения государств-членов ООН, поддерживающих Генерального секретаря или его представителей на местах, а также Совет безопасности в поиске решения конфликта или связанных с ним вопросов кризисного управления ООН. Их состав и размер могут варьироваться.

Исходные данные

Начиная с начала 1990-х годов группы друзей все больше используются в качестве инструментов → разрешения конфликта. Возрастающая сложность конфликтов требует наличия дополнительных политических инструментов. Группы друзей являются таким малозаметным инструментом, который может иметь большой эффект: Они могут способствовать обмену информацией между → ООН и конфликтующими сторонами, а также между конфликтующими сторонами. Они показывают им, что международное сообщество настроено разрешить кризис и оказать давление. Кроме этого они поддерживают действия Генерального секретаря и Совета безопасности и помогают международной мобилизации ресурсов для мирного процесса в целом.

Аналогично группам друзей Генерального секретаря существуют так называемые Контактные группы. Как и группы друзей, они представляют неформальные, спонтанные союзы государств, которых заботит политическое изменение конфликта. Связь этих групп с ООН, может быть несколько менее ярко выраженной.

Реализация

Группы друзей собираются в зависимости от ситуации и чаще всего действуют применительно к конкретной стране или тематическому вопросу. Как правило, они состоят из представителей трех – шести государств. Как в случае с Сальвадором, Камбоджи или Грузией, группы друзей поддерживают Генерального секретаря ООН на дипломатическом уровне и оказывают ему необходимую дипломатическую помощь в ходе переговоров с конфликтующими сторонами.

Группы друзей могут быть задействованы в предотвращении конфликта. Тем не менее, большую часть времени они работают вместе с миротворческими миссиями, оказывая им политическую поддержку. Их

часто привлекают к ведению переговоров о мире, или привлекаются к реализации этих договоров. После гражданской войны в Сальвадоре в середине 1990-х годов, соседние государства, в данном случае Мексика, сыграла ключевую роль в содействии переговорам между сторонами, участвующими в конфликте, тогда как США обеспечили значительные финансовые ресурсы для реализации мирного процесса. Кроме этого, существуют группы друзей, посвящающие себя решению конкретных вопросов кризисного управления ООН, например, «Сторонники → Резолюции 1325».

Успех групп зависит от целого ряда факторов: надежности и устойчивости обязательств, беспристрастия и политической воли стран-участниц, состава самой группы, а также надежности партнеров по переговорам в охваченной конфликтом стране. В Сомали, например, группа друзей не смогла ничего добиться, так как отсутствовали местные партнеры по реализации мирного процесса.

Действующие лица

- Дружественная группа состоит из представителей государств-членов ООН.
- Согласно эмпирическому опыту дружественная группа должна представлять собой сбалансированное сочетание членов Совета безопасности, финансово сильных стран-доноров, соседних государств страны, охваченной конфликтом, а также представителей наиболее важных заинтересованных лиц. Группа друзей должна быть беспристрастной.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Член, а с 2003 г. – координатор Группы друзей Грузии совместно с Францией, Великобританией, Россией и США (с 1993 г. пытается найти решение конфликта между Грузией и Абхазией).

- Членство в других группах по отдельным странам (например, Йемен), а также тематических союзов, например, групп по реформированию ООН, по реализации Резолюции 1325, и посредничеству, → человеческой безопасности и предотвращению конфликтов.

Ahtisaari, Martti, »What Makes for Successful Conflict Resolution?« in: *Development Dialogue*, (November 2009) 53, стр. 41–49.

Whitfield, Theresa, *Working with Groups of Friends*, 2010.

Whitfield, Theresa, *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, 2007.

European Commission, *ECHO Factsheet: EU Aid Volunteers*, 2012.

Гуманитарная помощь

Гуманитарная помощь – это немедленная помощь людям, пострадавшим от острых гуманитарных катастроф. Ее оказывают государства и негосударственные организации на принципах беспристрастности, независимости и нейтралитета. Гуманитарные акции должны облегчить страдания людей, оказавшихся в сложной ситуации. Хотя их целью не является устранение причин чрезвычайной ситуации.

Исходные данные

Гуманитарная помощь включает в себя предоставление материалов и логистики, а также распределение помощи между людьми, оказавшимися в экстренных гуманитарных катастрофах вследствие стихийных бедствий (например, наводнение в Пакистане в 2010 г.), эпидемий (например, холера на Гаити в 2010 г.) или конфликтов (например, Афганистан). Она направлена на поставки чистой питьевой воды, соответствующего питания и основного медицинского обслуживания, а также обеспечение защиты от погодных факторов и насилия. Приверженность беспристрастности, независимости и нейтралитету нацелена на обеспечение того, чтобы все стороны, участвующие в конфликте, позволили оказывать помощь – кроме этого, к этому их принуждает международное гуманитарное право.

Реализация

Большая часть международной гуманитарной помощи оказывается в зонах ведения войн или гражданских войн. Ключевыми действующими лицами являются такие организации → ООН как Верховный комиссар ООН по делам беженцев (UNHCR), Детский фонд ООН (UNICEF) и Всемирная продовольственная программа (WFP), Движение Международного Красного креста и Красного полумесяца, а также неправительственные организации. В их работе им часто оказывают помощь местные партнеры.

В → ЕС есть комиссар, отвечающий за Бюро Европейской Комиссии по гуманитарной помощи: ЕЧНО, в распоряжении ЕЧНО в течение последних четырех лет ежегодно имеется до 1 млрд. евро. В соответствии с Лиссабонским договором Комиссия в настоящий момент работает над созданием Организации ЕС по оказанию добровольной помощи, глобальной инициативы, которая позволит 10 000 людям (из государств-членов и не членов ЕС) в период с 2014 по 2020 г. г. добровольно

участвовать в гуманитарных операциях по всему миру.

Как необходимость в гуманитарной помощи так и число действующих лиц неуклонно возрастает. Согласно Британскому Институту развития зарубежных стран (ODI), свыше 300 000 человек по всему миру активно участвовали в работе неправительственных организаций в 2008 г., финансовые ресурсы составили 18 млрд. долларов США.

Эффективность гуманитарной помощи может быть снижена внешними и внутренними факторами. Например, в ходе гражданских войн, где вытеснение и убийство гражданских лиц является способом ведения войны или ее целью, гуманитарная помощь часто сталкивается с препятствиями. При осуществлении восстановительных программ, сложно разграничить гуманитарную помощь от сотрудничества в области развития, что ведет за собой трудности в установлении сотрудничества между различными организациями. Недостаток информации о ситуации на местах и нескоординированные действия (в частности, в условиях увеличивающегося числа действующих лиц в сфере предоставления гуманитарной помощи) часто снижает эффективность помощи. Более того, гуманитарную помощь стали воспринимать как жизнеспособный экономический ресурс для воюющих сторон, которые часто пытаются злоупотреблять оказываемой помощью. Это создает поводы для продолжения конфликтов, соответственно, усугубляя существующие критические ситуации или создавая новые. Гуманитарные принципы также часто подчиняются политическим целям, действующим вопреки основным принципам гуманитарной помощи.

Действующие лица

- Государства.
- Европейский Союз: Комиссар ЕС по международному сотрудничеству, гуманитарной помощи и реагированию на

кризисы, которому подчиняется Бюро Европейской Комиссии по гуманитарной помощи (ЕЧНО).

- Организации ООН (Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Детский фонд ООН, Всемирная продовольственная программа).
- Красный крест, Красный полумесяц.
- Неправительственные организации.
- Местные партнеры, оказывающие поддержку указанным выше действующим лицам.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Предоставление около 925.5 млн. евро по всему миру в период с 2007 по 2011 гг. и около 550 млн. евро ежегодно. 2010 г., свыше 80 % этой помощи было потрачено в уязвимых государствах.
- Будучи четвертой по размеру экономикой в мире, Германия остается примерно на десятом месте в списке государств-доноров. За последние годы наблюдалась тенденция к увеличению размеров финансирования со стороны Германии.

Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) (Publisher), 8th Review of Humanitarian Action. Performance, Impact and Innovation, 2009.

Harvey, Paul et al., The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress. A Pilot Study, 2010.

Ramalingam, Ben/Barnett, Michael, The Humanitarian's Dilemma: Collective Action or Inaction in International Relief?, 2010 (ODI Background Note).

Демилитаризация, демобилизация и реинтеграция (ДДР)

Демилитаризация, демобилизация и реинтеграция бывших военных являются основными задачами в постконфликтных ситуациях. Их выполнение является главной предпосылкой стабилизации и реконструкции.

Исходные данные

ДДР представляет собой часть обширного блока мер, направленных на достижение стабилизации в стране. Начиная с 1990х годов программы ДДР реализуются совместно с → (многоаспектными) миссиями ООН → по поддержанию мира, прежде всего на Западных Балканах и в Африке. С тех пор было выполнено свыше 60 программ, реализованных в первую очередь ООН, а также и другими международными действующими лицами. Только в 2012 г. по всему миру в пост-конфликтных странах выполнялось более 20 процессов ДДР. Если демилитаризацию и демобилизацию можно реализовать довольно быстро, на достижение интеграции могут потребоваться несколько лет.

Реализация

В то время как военный компонент операции по поддержанию мира отвечает за демобилизацию и демилитаризацию, гражданский персонал совместно с местными действующими лицами, оказывающими поддержку в области развития отвечает за реинтеграцию. Первые две фазы продолжают обычно несколько дней: На короткий период времени военных собирают в лагерях, где происходит их регистрация. В сотрудничестве с гражданскими действующими лицами и местными группами они получают информацию о мирном процессе, а также происходит сбор исходных данных (уровень образования, навыки).

Учитывая узкий горизонт планирования международных организаций, международные организации, например, ООН, часто сталкиваются с проблемами по поддержанию долгосрочных обязательств по реинтеграции. После осуществления первых двух этапов появляется нехватка финансовых ресурсов, что обычно приводит к приостановлению программы.

ДДР – одна из нескольких сфер действия миссий ООН по поддержанию мира, в ходе этих миссий доработка практического

опыта привела к крупномасштабному скоординированному процессу обучения, в котором участвовали все международные действующие лица. В итоге, в 2007 г. Межведомственной рабочей группой ООН по ДДР (IAWG) были приняты Интегрированные стандарты ДДР (IDDRS). С тех пор IDDRS являются руководством для программ ДДР во всем мире. Однако процессы ДДР до сих пор встречаются с большими трудностями в плане соответствия высоким ожиданиям местных и международных действующих лиц. Даже внутри IAWG, не говоря уже о миссиях на местах, Программа развития ООН (UNDP) и Департамент операций по поддержанию мира (DPKO) не смогли полностью реализовать интегрированный подход в отношении ДДР. На Гаити Программа развития ООН решила создать дистанционную программу, дополняющую работу Миссии ООН по стабилизации в Гаити (МООНСГ) в области ДДР, направленную на работу с местными бандами и преступниками. Данный проект открыл новое направление деятельности в постконфликтных условиях, который сейчас часто называют «сокращение масштабов насилия на уровне общин» (CRV).

Действующие лица

- Процессы ДДР выполняются международными организациями в рамках миссий по поддержанию мира. В ходе преимущественно военных этапов ДДР, Департамент операций по поддержанию мира (DPKO) руководит процессом вместе с гражданскими действующими лицами, включая Всемирный банк, агентства ООН и двусторонних доноров (Департамент международного развития (DFID), Общество по международному сотрудничеству (GIZ)).
- Между тем, особое ударение делается на → принцип «Местной собственности». Поэтому оказывается поддержка формированию национальных комиссий, реализующих ДДР при помощи международного сообщества, (например, на-

циональная комиссия по ДДР в Южном Судане).

- Кроме этого, существует субподрядчики по реализации подпроектов на фазе реинтеграции (GIZ, а также частные местные предприятия).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Участие в финансировании Программы Всемирного банка по межнациональной демобилизации и реинтеграции, в программах ДДР в Афганистане и в Фонде Программы развития ООН по предотвращению кризиса и реконструкции. Из этого фонда осуществляется финансирование проектов и программ по предотвращению кризисов и реконструкции, при этом особое внимание уделяется программам ДДР.
- Участие в программах по ДДР Банка реконструкции и Всемирного банка, например, в Судане и в Руанде.

Kingma, Kees/Muggah, Robert, *Critical Issues in DDR: Context, Indicators, Targeting and Challenges*, 2009.

Pietz, Tobias, »Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards: A Model for Coordination in Peace Operations?« in: Wolfgang Seibel et al. (ред.), *Peace Operations as Political and Managerial Challenges*, 2013.

Muggah, Robert (ed.), *Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War*, 2009.

United Nations Inter-Agency Working Group on DDR, *Integrated DDR Standards*, 2007.

Комплексные подходы

Комплексные подходы нацелены на обеспечение координации и сотрудничества различных национальных или международных, гражданских или военных действующих лиц в управлении кризисами. Они должны помочь определить общие цели и скоординировать различные действия и инструменты.

Исходные данные

Кризисы с военными, социальными и экономическими причинами и симптомами требуют скоординированного использования политических, дипломатических, военных, гуманитарных, а также инструментов, связанных с развитием. Такие примеры, как Афганистан, показывают, что успех управления кризисом оказывается под угрозой, если какую-то величину игнорируют или переоценивают, а всеобъемлющая стратегия отсутствует. Всеобъемлющее управление кризисом является сложным делом: так как состоит из множества задач, количество вовлеченных действующих лиц велико, а процесс требует много времени. Кроме этого, разные интересы различных действующих лиц (например, стран, международных организаций) часто приводят к возникновению противоположных мнений целях и способах ведения операции.

Скоординированное сотрудничество и последовательные меры являются важными предпосылками эффективного управления кризисами. Поэтому раннее определение общих целей, координация всех действующих лиц (национальных министерств, международных бюрократических механизмов, неправительственных организаций, доноров) и инструментов (военных и гражданских инструментов), как на местах, так и в политических центрах, необходимы на различных стадиях конфликта. Также важны соответствующие и своевременные действия. Широкое участие действующих лиц обеспечивает получение устойчивых результатов и способствует распределению нагрузки и усилению легитимности. Всесторонние или интегрированные подходы, как их еще называют, должны обеспечить необходимую координацию усилий: они должны предложить концептуальную и организационную основу сотрудничества, способствовать созданию новых структур (например, межведомственных органов), а также регулировать распределение

ресурсов. На национальном уровне это подразумевает координацию между министерствами (Цельный правительственный подход), а на международном уровне – координацию внутри международных организаций (Комплексный подход).

Реализация

Многие государства разработали концепции и создали учреждения по осуществлению подхода «Цельное Правительство». В 2004 правительство Великобритании учредило межведомственный Отдел Стабилизации (ОС). Отдел получает инструкции от Совета государственных секретарей из ведомств иностранных дел, обороны, развития и офиса премьер-министра. Для миссии в Афганистане, ОС способствовало обмену между министерствами и развитию гражданских экспертизы. Совместные структуры финансирования послужили стимулом к сотрудничеству.

На международном уровне существуют различные подходы: НАТО (комплексный подход), ООН (интегрированные миссии) и ЕС (комплексный подход). Реализация этих подходов остается сложной. Прогресс сдерживается из-за различных взглядов на проблемы и подходы к их решению, недостаточного финансирования и нехватки человеческих ресурсов, а также из-за отсутствия политической поддержки и желания реорганизации.

Действующие лица

- Тематически: военные силы, полиция, силы, представляющие сотрудничество в области развития, гражданские эксперты.
- В зависимости от действующих лиц: все действующие лица, вовлеченные в управление кризисами, в частности, государства, международные организации (ООН, → ЕС, НАТО), гражданское общество, неправительственные организации и местные силы.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Концепция: план действий «Гражданское предотвращение кризиса, → разрешение конфликта и → миростроительство» (2004), аналитическая записка (white paper) 2006 о политике безопасности Германии и будущем вооруженных сил Германии, Директивы политики обороны 2011.
- Учреждения: например, Координационный совет и Консультационный совет «Гражданское предотвращение кризиса», подкомитет парламента, «Гражданское предотвращение кризиса и сетевая безопасность», интегрированная платформа обучения партнеров, тематические форумы.

Van de Goor, Luc/Major, Claudia: *How to make the comprehensive approach work. Preparation at home is key to effective crisis management in the field*, CRU Policy Brief 21, 2012.

Drent, Margriet/Zandee, Dick, *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, 2010 (Security Paper No. 13).

Jakobsen, Peter Viggo, *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*, 2008 (DIIS Report No. 15/2008).

Major, Claudia/Schöndorf, Elisabeth, *Comprehensive Approaches to Crisis Management: Complex Crisis Require Effective Coordination and Political Leadership*, 2011 (SWP-Comments 23/2011).

Контроль за стрелковым оружием

Контроль за стрелковым оружием включает в себя различные меры на национальном и международном уровне: от государственных конференций под председательством ООН и национальных планов действий до местных программ контроля за стрелковым оружием в постконфликтных условиях. Все меры направлены на предотвращение нелегального доступа к стрелковому оружию и более строгому контролю за легальной продажей оружия.

Исходные данные

По завершении конфликта между Востоком и Западом возросло количество гражданских войн. В ходе этих войн, использовалось стрелковое оружие и легкое вооружение (СОЛВ), цены на которые сильно упали из-за избыточного снабжения, поступающего из стран бывшего Варшавского договора. Оружие экспортировалось в больших объемах в места, охваченных кризисом. Во многих частях мира гражданское население может довольно просто, дешево, иногда легально, но большей частью нелегально приобрести СОЛВ. Во многих местах кризиса оно широко распространено вне регулярных сил безопасности. По оценкам более 600 млн. единиц СОЛВ находятся в мировом обороте. Женевская организация по надзору за стрелковым оружием (SAS) считает, что, используя такое оружие ежегодно убивают полмиллиона человек.

При увеличении числа → миссий по поддержанию мира международное сообщество непосредственно столкнулось с проблемами, вызванными СОЛВ. Проекты по контролю за СОЛВ стали ключевым видом деятельности в ходе → миростроительства и трансформации кризиса (например, → ДДР). Параллельно различные государства и неправительственные организации внесли вопрос контроля за СОЛВ в международную повестку дня. Их усилия достигли своей кульминации на конференции по незаконной торговле СОЛВ всех его видов, которая состоялась в 2001 г. На которой была принята программа действий ООН в отношении стрелкового оружия.

Первостепенная цель контроля за СОЛВ – изменить динамику в соотношении предложения и спроса, с тем, чтобы можно было наложить постоянный запрет на злоупотребление СОЛВ, особенно во время кризиса.

Реализация

Программа действий по СОЛВ организует встречу государств в рамках ООН раз в два года, она также предполагает представление обязательных национальных отчетов о реализации программы. На сегодняшний день 51 государство выполнило данное требование. Предыдущие обзорные конференции, среди прочего, рассматривали вопрос маркировки и отслеживания СОЛВ, управление хранением и, начиная с 2008 г., подготовки глобального Договора о торговле оружием (ДТО). Все мировые державы, входящие в → ООН, собрались в Нью-Йорке в июле 2012 г. на переговоры о ДТО, который должен установить высокие общие стандарты международной торговли обычными видами оружия. Несмотря на усилия, приложенные делегациями во время четырех недель насыщенных переговоров, на конференции не удалось согласовать текст соглашения. В данный момент правительства рассматривают следующие шаги по завершению переговоров в ближайшем будущем.

Вопрос контроля за СОЛВ также поднимается крупными ассоциациями гражданского общества на международном и региональном уровнях, например, Международной сетью по вопросам стрелкового оружия» (МССО).

На местах силами миссий по поддержанию мира и/или сотрудничеству в области развития были разработаны многочисленные меры по контролю за СОЛВ совместно с представителями местных гражданских обществ: Исследования, посвященные стрелковому оружию, показывают сложность исходной ситуации и формулируют основы для коллективных программ (Развитие вместо оружия, РВО), просветительская работа, ритуальное уничтожение оружия и изменение поведения (Культура Оружия).

Действующие лица

- Помимо ООН, → ЕС принял код передачи обычных видов вооружения в 1998 г. В ноябре 2000 г. ОБСЕ приняла документ по СОЛВ. Последний представляет собой наиболее далеко идущий, политически обязательный документ по СОЛВ регионального уровня и является пилотным проектом в области реализации программы действий ООН по СОЛВ.
- МССО – наиболее значительное действующее лицо гражданского общества; сеть включает в себя 800 организаций-членов из более чем 120 стран мира.
- Практически все организации, деятельность которых связана с развитием, входят в программы СОЛВ, часто совместно с местными партнерами, такими как Западноафриканская сеть действий против стрелкового оружия (ЗСПСО).

Отдельные примеры обязательств Германии

- В 1998 году под руководством Германии была основана Группа заинтересованных государств по мерам практического разоружения (ГЗГ), участвующая в реализации программы действий ООН по стрелковому оружию. Группа открыта для неправительственных организаций, таких как МССО.
- Проекты по всему миру в области контроля за СОЛВ, осуществляемые Федеративным правительством Германии.

Parker, Sarah/Green, Katherine, *A Decade of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of National Reports*, by Sarah Parker and Katherine Green, Small Arms Survey & UN Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2012.

Small Arms Survey 2012: Moving Targets, Yearbook, 2012.

IANSA, www.iansa.org.

Международные трибуналы

Международный уголовный суд (МУС/ICC) – инструмент в борьбе с серьезными нарушениями прав человека, нацеленный на укрепление верховенства закона в стране и на уровне международных отношений. Перед Международным уголовным судом ответственность несут лица за преступления, вызывающие международную озабоченность (геноцид, преступления против человечества, военные преступления и агрессия).

Исходные данные

Историческими предшественниками МУС, среди прочего, являются военные трибуналы в Нюрнберге и Токио после 1945 г.: действия, нарушающие Международные законы и обычаи войны или, скорее, Женевскую конвенцию, не должны оставаться безнаказанными. Геноцид, преступления против человечества и военные преступления являются предметом юрисдикции МУС. Определение уголовного преступления, носящего характер агрессии, в настоящее время находится в стадии обсуждения; основы были заложены на конференции МУС в г. Кампала в 2010 г.

МУС основывается на Римском статуте о Международном уголовном суде от 1998 г. После достижения необходимой квоты – 60 стран – статут был удивительно быстро ратифицирован, МУС начал свою работу в качестве независимого международного учреждения, штаб-квартира которого находится в Гааге. С тех пор 121 государство ратифицировало статут (кроме США, Китая, Индии, Израиля, России, Судана). Они отправляют представителей в законодательное и наблюдательное собрание МУС.

В соответствии с принципом дополняемости, который означает, что Суд может осуществлять свою юрисдикцию только в том случае, если национальный суд не способен или не готов сам ее реально осуществить. В качестве верховного контролирующего органа МУС должен обеспечивать стимулы для установления местных норм верховенства закона. Он может выносить приговор только отдельным лицам и не обладает универсальной юрисдикцией. Преступники могут предстать перед судом только в том случае, если они являются гражданами государства, подписавшего статут, или если преступление было совершено на его территории. МУС финансируется за счет начисленных взносов государств-участников и добровольных взносов.

Кроме этого, существуют также территориальные и временные трибуналы, например Специальный трибунал по бывшей Югославии (ICTY) в Гааге. Он был учрежден Советом безопасности ООН в 1993 году с целью преследования военных преступлений на Балканах. В 1994 г. был учрежден Специальный трибунал по Руанде в г. Аруша (Танзания). В Сьерра-Леоне (2002), Камбоджии (2005, Трибунал по делу красных кхмеров) и по Ливану (2007, Гаагский трибунал по делу Харири). Специальные суды были созданы на основе двусторонних соглашений с → ООН.

Реализация

Первое слушание в МУС состоялось в 2009 г., ответчиком выступал конголезский лидер народного ополчения Томас Лубанга (Thomas Lubanga), обвиняемый за принуждение детей-солдат к участию в преступлениях. Он был признан виновным и приговорен к 14 годам тюремного заключения – судебный процесс в данный момент находится на стадии апелляции. На данный момент суд обнародовал результаты расследования по семи делам в Африке, в т. е. против Йозефа Кони (Joseph Kony) и командного состава Господни армии сопротивления Уганды. Пятый и шестой трибуналы намечены на 2013 год по вопросу ситуации в Кении. МУС публично осудил 30 человек и выдал 21 ордер на арест. В 2009 году МУС издал свое первое постановление об аресте в отношении действующего главы государства, президента Судана Омара Аль-Башира (Omar Al-Bashir), в т. ч. за преступления против человечества в Дарфуре. В частности, африканские государства подвергают критике эти ордера на арест, аргументируя это тем, что они препятствуют стабилизации в пост-конфликтных обществах. Начиная с 2010 г. ведется следствие в отношении событий в Кении. До сих пор ведется обсуждение эффективности МУС, многие из осужденных до сих пор находятся на свободе, и приговоры не были приведены в исполнение. Важные державы отверга-

ют суд. Например, США опасаются обвинительного акта в отношении своих солдат и поэтому даже угрожали сторонникам МУС отозвать помощь, выделяемую США на развитие.

Действующие лица

- 121 государство, ратифицировавшее Римский статут (среди них 33 – из Африки, 27 – из Латинской Америки, 18 – из Восточной и 25 – из Западной Европы).
- В МУС: Президент и вице-председатели, прокурор, 18 судей в трех палатах и их персонал.
- Сторонники: Сетевая Коалиция гражданского общества за МУС ICC (2 500 членов в 150 странах).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Сильная политическая, финансовая и организационная поддержка МУС, Специальных судов, ICTR, ICTY.
- Германия является одним из крупнейших доноров, финансируя около 10 % бюджета МУС.
- Немец по национальности Ханс-Петер Кауль (Hans-Peter Kaul) – один из 18 судей МУС; эксперты-юристы направлены в Специальные трибуналы по бывшей Югославии (ICTY).

Raider, Caitlin, *Where to From Here for International Tribunals? Considering Legacy and Residual Issues*, Briefing, International Center for Transitional Justice, 2009.

International Criminal Court, www.icc-cpi.int.

International Center for Transitional Justice, www.ictj.org.

Миростроительство

Миростроительство относится к спектру различных гражданских мер, назначение которых – установление длительного мира в стране, находящейся на пост-конфликтном этапе. Эти меры направлены на удаление структурных причин конфликтов с применением насилия, преодоление последствий конфликта и создание механизмов трансформации конфликта. Миростроительство объединяет подходы политики безопасности и развития.

Исходные данные

Концепцию разработал Генеральный секретарь ООН Бутрос Гали (Boutros-Ghali) (Повестка для Мира, 1992). Сегодня миростроительство является неотъемлемой частью международного управления кризисами. Важность миростроительства объясняется тем фактом, что около половины всех государств, находящихся на постконфликтном этапе, сползают назад в состояние конфликта в течение пяти лет. Всесторонние меры по миростроительству подразумевают достижение стабилизации в охваченных конфликтом странах. Поэтому успешное миростроительство означает также успешное предотвращение следующего кризиса с применением насилия.

Реализация

Миростроительство – это задача, пересекающая различные независимые сферы деятельности. В сфере безопасности оно включает в себя → ДДР и → реформирование сектора безопасности (SSR). В политическом секторе оно включает в себя создание политических и административных институтов, а также выполнение законодательных норм, прав человека и прав меньшинств. → Восстановление экономики требует, среди прочего, борьбы с военной экономикой и развития местных экономических структур. → Примирение и правосудие переходного периода вместе с реинтеграцией травмированных беженцев или детей-солдат являются мерами по преодолению психологических и социальных последствий войны. Кроме этого, необходимо привлекать соседние регионы, например, в случаях, когда рассматривается вопрос регулировки границ. Между тем, → задачи миростроительства за последние 15 лет непрерывно возрастали. → ООН также все в большей степени разворачивает исключительно гражданские и → политические миссии по миростроительству (например, Сьерра-Лионе). Деятельность по миростроительству чаще всего осуществляется совместно с

другими международными организациями, неправительственными организациями или отдельными государствами. Число действующих лиц, вовлеченных в процесс, постоянно растет. В результате возникают проблемы координации и последовательности, как, например, показал опыт Афганистана. С целью улучшения согласованности и обеспечения поддержки действующим лицам, государства-члены ООН в 2005 г. создали новые структуры: Комиссия по миростроительству (PBC), Фонд миростроительства (PBF) и Управление по поддержке миростроительства (PBSO). Комиссия по миростроительству должна создать интегрированные стратегии и планы по реализации для государств, ослабленных в ходе конфликта. Она также мобилизует ресурсы и осуществляет координацию доноров. Фонд миростроительства (PBF), добровольный фонд под руководством Генерального секретаря, предназначен для предоставления гибких финансовых средств, в частности, на ранних стадиях процесса консолидации. До сих пор 46 государств-членов организации выделили 350 млн. долларов США. Управление по поддержке миростроительства (PBSO), расположенное в Секретариате ООН, оказывает аналитическую и административную поддержку комиссии и фонду. В настоящее время определены шесть стран, на которых сосредоточено основное внимание PBC под эгидой так называемых Конфигураций для конкретной страны (CSC). Впрочем, новая структура еще далеко не достигла своего потенциала: Комиссии необходимо больше политического влияния, а следовательно, и более сильная взаимосвязь с Советом безопасности, а также большая поддержка государств-членов организации. Кроме этого, ей необходимо расширить свои аналитические, стратегические и коммуникабельные возможности. Для осуществления программ на местах в первую очередь необходим соответствующий персонал и надежные ресурсы.



Действующие лица

- Государства, международные и региональные организации (например, → ЕС), предоставляющие политические, стратегические и финансовые вклады, а также поддерживающие процесс реализации. Кроме этого, → группы друзей, финансовые институты и неправительственные организации.
- Местные органы управления, конфликтующие стороны и гражданское население в качестве получателей и «агентов» миростроительства.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Миростроительство – центральная точка немецкого управления кризисами. Миростроительство было одним из главных приоритетов Германии во время членства в Совбезе ООН в 2011/2012 г. г.
- В 2010 г. Германия председательствовала в Комиссии по миростроительству.

Kühne, Winrich, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue*, 2009 (ZIF-Analysis 08/09).

Chetail, Vincent (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, 2009.

Sustainable Peacebuilding Network, *Homepage of the Working Group on the Future of the Peacebuilding Commission*, www.sciencessociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/spn.as.

Миссии с полицейским компонентом

Миссии с полицейским компонентом нацелены на оказание поддержки силам безопасности в их усилиях в охваченных кризисом странах, остановку ослабления государственной власти или достижение внутренней стабильности путем создания государственности.

Исходные данные

Первая международная полицейская миссия была организована в 1989 г.

→ ООН для поддержания подготовки к выборам в Намибии. Миссии в Камбоджа (1992/93) и Западной Сахаре (1993–1996) имели схожие задачи. В бывшей Югославии международные полицейские силы вовлекались не только для помощи в подготовке выборов, но и для оперативного мониторинга экономического эмбарго. Дополнительные задачи включали в себя: обучение и консультирование местных полицейских сил, учреждение работоспособной полицейской администрации, поддержка и консультирование по вопросам инфраструктуры, а также судебное преследование, пограничный контроль и надрегиональная защита от опасности. Многие из новых задач можно обобщить под общим термином → РСБ (реформирование сектора безопасности).

Полицейские миссии, прежде всего по мандату ООН, успешно увеличили число и размер персонала. В 2012 г. ООН (UNPOL) отправила около 16 000 офицеров полиции по всему миру. С 2000 г. → ЕС увеличил свои полицейские силы и средства в операциях → ОПБО. В 2004 г. ЕС установил цель в 5 761 офицеров полиции для существенных операций, из них 1 400 полицейских должны быть готовы к проведению операций в течение 30 дней. Первая крупная полицейская миссия ЕС была осуществлена на Балканах в конце 1990-х годов (EUPM Босния/PROXIMA Македония и т. п.).

Реализация

В настоящее время основные задачи международной полицейской миссии включают в себя: меры по консультированию и обучению, помощь в техническом оснащении, включая необходимый инструктаж и все в большей степени также установление полных административных структур вместе с ответственными министерствами и обучение персонала. За послед-

ние годы члены полицейских миссий в основном набирались из полицейских сил и из отделов уголовного расследования, а также все в большей степени из сил жандармерии. Так называемые Сформированные полицейские подразделения (СПП) приобретают все большую значимость, прежде всего, в ООН. Обычно СПП состоят примерно из 120 офицеров-представителей государств, направляющих персонал, обучение которых осуществляется в ходе объединенных обучающих сессий и специального оборудования, чтобы они могли соответствующим образом реагировать на массовые беспорядки. Они предназначены для устранения пробелов в знаниях и навыках, которые не покрываются ни военным компонентом, ни с помощью гражданской полиции (CIVPOL). В частности, для выполнения данной задачи подходят военизированные полицейские силы некоторых европейских государств, например, жандармерия (Франция), карабинеры (Италия) или Гражданская гвардия (Испания). СПП ООН были впервые направлены в Косово и в Восточный Тимор в 1999 г. Основные задачи СПП – защита персонала и имущества миссии, поддержка местных полицейских сил в их попытках по поддержанию общественной безопасности, а также наращивание местного потенциала СПП (обучение, консультации). В 2010 г. были задействованы 70 СПП ООН, что составило более половины полицейских сил, направленных ООН. Начиная с 2003 г. ЕС предоставляет СПП в рамках Европейской жандармерии (EGF); однако, Германия не принимает в этом участия.

Действующие лица

- Личный состав полицейских миссий с мандатом ООН, ЕС или → ОБСЕ предоставляется национальными государствами.
- Более того, полицейские силы действуют в рамках двусторонних соглашений и проектов, например, Проектная команда полиции Германии (GPPT) в Афганистане.

Отдельные примеры обязательств Германии

- В настоящее время 309 немецких офицеров полиции участвуют в международных полицейских миссиях или двусторонних проектах (сентябрь 2012 г.).
- Самые сильные обязательства в отношении личного состава в двусторонней GPPT (181 офицер) и в Европейской полицейской миссии EUPOL AFG (25 офицер) в Афганистане.
- «Конференция на высшем уровне UNPOL по поддержанию мира при помощи международной полиции в 21м веке», проведенная правительством Германии в Берлине в октябре 2012 г., в которой приняло участие более 200 делегатов полиции из более чем 100 государств-членов организации
- Поддержка международных полицейских миссий путем предоставления оборудования, консультаций и обучения, например, предоставление оборудования Сенегальским СПП для UNAMID, сессии обучения полиции в Школе по поддержанию мира (Ecole de Maintien de la Paix) в г. Бамако, Мали, создание полицейских сил в Палестине.

Durch, William/England, Madeline, *Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law*, 2010.

Rotmann, Philipp: *Police in 21st Century Global Peace Operations: Achievements and Challenges*, 2012.

Наблюдение за выборами

В контексте наблюдения за выборами группа независимых международных и/или местных наблюдателей осуществляет наблюдение и оценку процесса выборов в стране с учетом международных стандартов и национального законодательства. Целью наблюдения за выборами является обеспечение гарантий свободных и честных выборов, а также повышение доверия в ходе демократического процесса.

Исходные данные

Наблюдение за выборами – один из ключевых инструментов для поддержки демократии, прав человека и верховенства закона. После нескольких отдельных попыток систематический мониторинг хода выборов стал главным элементом предотвращения кризиса после «холодной войны» и соответствующим демократическим стремлениям международного сообщества. Наблюдение за выборами свидетельствует о международном интересе, может усилить общественное доверие процессу выборов, обнажает любые нарушения, обеспечивает прозрачность и принятие всех участвующих в процессе, а также способствует политической стабилизации, прежде всего, в странах переходного периода и странах, находящихся в постконфликтной стадии.

В частности, региональные организации осуществляют наблюдение за выборами («ЕС», «ОБСЕ, АС, ОАГ»). ОБСЕ в 1991 г. основала Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). В 2000 г. ЕС систематизировал и консолидировал свои действия, разрабатываемые начиная с 1993 г. при помощи руководящего принципа Информационного взаимодействия в ходе оказания ЕС помощи в проведении выборов, а также наблюдения за ними, и направила миссии за пределы ОБСЕ. Основное внимание → ООН направлено на подготовку и проведение выборов (Содействие в проведении выборов).

В 2005 г. в рамках ООН была принята Декларация принципов международного наблюдения за выборами, которую подписал широкий круг организаций, проводящих наблюдение за выборами по всему миру. С тех пор существует признанная на международном уровне методика наблюдения за выборами.

Реализация

Миссии по наблюдению за выборами требуют наличия официального приглашения страны, в которой проводятся выборы. В Меморандуме о понимании, заключаемом между правительством и задействованной организацией обговариваются рамочные условия (включая неограниченный доступ наблюдателей ко всем участникам избирательного процесса). В свою очередь наблюдатели берут на себя обязательство соблюдать нейтралитет и объективность. За несколько недель до проведения выборов в страну прибывает группа экспертов (основная команда – Core Team) и долгосрочные наблюдатели (LTO). На всей территории страны LTO вступают в контакт с избирательными комиссиями, партиями, кандидатами, местными СМИ и гражданским обществом; основная команда выполняет оценку информации, собранной на уровне страны. Большее число краткосрочных наблюдателей (STO) присутствует в день выборов, осуществляя наблюдение за процессом голосования и подсчета голосов, а также возможными процедурами подачи жалоб или апелляции, вплоть до момента официального оглашения результатов. Все выявленные факты и оценки, а также рекомендации публикуются в итоговом отчете.

Рекомендации, содержащиеся в отчете, не являются обязательными для страны, в которой осуществлялось наблюдение за выборами. Иногда итоговые отчеты играют важную роль при оценке процессов реформирования и последующего сотрудничества. Тем не менее, страна, в которой осуществлялось наблюдение за выборами, может проигнорировать отчет, а сам процесс наблюдения может быть подвергнут критике или отклонен. В целом, успешность наблюдения за выборами является вопросом обсуждения.

ЕС в период с 2000 г. осуществил свыше 70 миссий, ОБСЕ/БДИПЧ – свыше 200 в период с 1996 г.

Немецкие наблюдатели за ходом выборов – на 12/2012

	ОБСЕ	ЕС	Евр.Сов.
STO	2 473	282	16
LTO	388	243	2
Итого	2 861	525	18

С 2002 общее число немецких наблюдателей: 3 404
LTO: Долгосрочные наблюдатели, STO: Краткосрочные наблюдатели, Источник: Центр Международных миротворческих операций

Действующие лица

- ЕС, ОБСЕ/БДИПЧ, ОАГ, АС, ЭКОВАС.
- Международные и национальные неправительственные организации, например, Центр Картера (The Carter Center).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Командирование, назначение кандидатов и подготовка немецких наблюдателей за выборами, осуществляемая ZIF начиная с 2002 г. (до сих пор свыше 3 400 наблюдателей ОБСЕ, ЕС и Совета Европы).
- Участие членов немецкого парламента в миссиях Парламентской ассамблеи ОБСЕ.
- Обучение западноафриканских наблюдателей в рамках Западноафриканского проекта ZIF в Международном образовательном центре по поддержанию мира им. Кофи Аннана в Гане (10 обучающихся курсов начиная с 2004 г.).
- Обучение, предоставленное ZIF, по наблюдению за выборами для представителей Беларуси и Украины.

OSCE-ODIHR (ред.), *Election Observation Handbook*, 6. Edition, 2010.

European Commission (ed.), *Handbook for European Union Election Observation*, 2. Edition, 2008.

ZIF, *Interactive Presentation on EU and OSCE Election Observation*, www.zif-berlin.org (analysis/publications).

Объединение средств

Объединение средств – это многосторонний механизм мобилизации национальных или тематических ресурсов и координации доноров. Его целью является достижение большей согласованности, гибкости и эффективности в использовании вкладов.

Исходные данные

Средства, которые государства и организации предоставляют для управления кризисами, часто используются неэффективно: У каждого донора существует свой собственный план, приоритеты, процедурные требования и каналы распределения. Это приводит к дублированию, пробелам и программам помощи, которым не хватает согласованности. Объединение средств должно противодействовать разрушительным факторам, а также являться гарантом скоординированного, быстрого и гибкого использования средств.

Реализация

Наиболее важные объединенные средства – международные фонды, платежи в которые осуществляют международные организации, государства и иногда частные лица (Мультидонорский доверительный фонд ИПДО). Даже если институциональная структура ИПДО варьируется, все они объединяют депозиты множества доноров в одном общем фонде, управляет которым действующее лицо, обладающее мандатом (например, → ООН).

Существуют национальные и тематические фонды. Большинство национальных фондов используются в нескольких областях и, таким образом, финансируют мероприятия в разных областях (безопасность, здравоохранение, образование и т. п.). Примером может служить Трастовый Фонд реконструкции Афганистана. Однако, иногда они имеют и более узкие задачи (например, → ДДР в Сьерра-Лионе).

Глобальные фонды способствуют осознанию перекрестного вопроса политической безопасности в охваченных кризисом странах (например, Фонд демократии ООН) или в отдельном регионе (например, Фонд ЕС для установления мира в Африке). Существуют также гибриды национальных и глобальных ИПДО (например, → Фонд миростроительства).

Эффективность ИПДО снижается из-за нескольких факторов. Разделение доноров можно преодолеть только до определенного предела: Разные интересы препятствуют быстрому принятию решений. Кроме этого, ИПДО часто сталкиваются с противоположными целями. Активное участие местных партнеров (→ Принцип «Местной собственности») в реализации программ, например, может оказаться продолжительным занятием: Необходимо определить подходящих людей и группы, при этом необходимо в равной мере привлекать разные по численности населения группы (→ Не навреди). Ценой этих требующих временных затрат процессов верификации может оказаться быстрая помощь.

Более того, те, кому предназначена помощь, часто не могут хорошо ею управлять: часто отсутствуют персонал и структурные возможности для осуществления планирования и организации. Часто финансовые усилия и усилия персонала по управлению фондами недооцениваются странами-донорами. Наконец, отсутствует систематическая оценка результатов проектов, финансируемых фондами.

Действующие лица

- В частности, Западные государства являются основными донорами.
- ООН и Всемирный Банк в основном выступают в роли административных организаций.
- Получателями помощи обычно являются правительства, гражданское общество, например, местные неправительственные организации.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Вклады в многочисленные фонды, акцент на государства в Африке, в частности, Судан, и в Афганистане.

Boyce, James/Forman, Shepard, *Financing Peace: International and National Resources for Post-conflict Countries and Fragile States*, 2010 (Input Paper World Development Report 2011).

Patrick, Stewart/Brown, Kaysie, *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing »Whole of Government« Approaches to Fragile States*, 2007.

United Nations Development Program, Multi-Partner Trust Fund Office, Overview, available online at <http://mptf.undp.org/overview/funds>.

Ball, Nicole/van Beijnum, Mariska, *Pooled Funding at the Country Level*, Prepared for the UNDГ/ECHA Task Team on Financing Transition, available at www.ciponline.org.

Оздоровление экономики

Меры по преобразованию экономики нацелены на создание конституционно закрепленной и направленной на достижение благосостояния «Экономики Мира», а также на борьбу с экономикой насилия и теневого рынка. Международные доноры осуществляют финансирование, координацию и принимают соответствующие меры при сотрудничестве с местными действующими лицами.

Исходные данные

Неравномерное распределение ресурсов и благосостояния – одна из наиболее частых причин возникновения конфликта. Поэтому создание «Экономики Мира», основанной на верховенстве закона и справедливом распределении благосостояния, является важным фактором в управлении кризисами и работе в области развития, в частности, на постконфликтном этапе. Меры, способствующие стимулированию местных экономических структур, направлены на привлечение иностранных инвесторов и достижение экономической стабилизации охваченного кризисом государства, а также обеспечение занятости и дохода, в частности, бывших военных (→ ДДР). Существенной проблемой является борьба с так называемой экономикой насилия и теневой экономикой. В случае с экономикой насилия мародеры или конфликтующие стороны приобретают свой доход путем насильственного захвата ресурсов и торговых путей, особенно в богатых ресурсами регионах. В случае с теневой экономикой они получают свой доход посредством нелегальной деятельности, например, за счет наркотрафика. Между тем, организованная преступность становится основным препятствием успешного → миростроительства.

Реализация

Безопасность и верховенство закона являются предпосылками для создания «Экономики Мира». На ее основе международные организации, государства и неправительственные организации могут принимать меры по преобразованию инфраструктуры (например, дорог), по созданию систем здравоохранения и образования, а также по привлечению иностранных инвестиций. Работу и доход, например, можно обеспечить посредством предоставления начального финансирования или микрокредитов. Однако эти меры будут эффективны только в рамках долгосрочных стабильных макроэкономических структур.

Для этого международные финансовые организации, такие как Всемирный банк, разработали специальные программы (например, либерализация рынка). В ходе выполнения таких программ необходимо учитывать сложность достижения баланса при принятии решений, направленных на долгосрочную стабилизацию экономики и возможные краткосрочные отрицательные эффекты в экономическом положении населения, что, в свою очередь, может повлечь беспорядки. Таким же образом, экономическое развитие может способствовать миру и → согласию путем стимулирования сотрудничества между конфликтующими группами.

Такой же двойственный подход влияет на частный сектор в зонах конфликта, в частности, в добывающих отраслях промышленности (неочищенная нефть и т. п.). Крупные инвестиции компаний в пользу коррумпированных режимов обостряют напряжение; взимание взносов за лицензию на право пользования данными ресурсами, например, может уменьшить вероятность возникновения напряжения. Компании также могут снижать вероятность конфликта путем привлечения различных групп населения к отбору исполнителей тех или иных проектов, стимулируя тем самым общение и сотрудничество. Инициатива ООН «Глобальный договор» → разработала для этого соответствующие директивы.

Программы экономической помощи должны исходить из того, что уже существует в стране, а не увековечивать имеющиеся неравенства и не создавать новые. Поэтому создание «Экономики Мира» и предотвращение экономики, способствующей развитию кризиса, являются взаимосвязанными процессами. Международное сообщество может предпринимать действия против экономики насилия посредством осуждения или запрещения продуктов (например, так называемые «кровавые алмазы» в рамках Кимберлийского процесса), при помощи глобальных регулирующих мер (например, дерегули-

рования рынков наркотиков) или путем конструктивной поддержки законных экономических действий.

Действующие лица

- Государства, международные организации (ООН, в частности, Программа развития ООН, Всемирный банк, МВФ).
- Компании, международные и местные неправительственные организации.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Финансовый вклад через международные институты, например, ООН и Всемирный банк.
- Политическая поддержка и реализация действий посредством BMZ и Министерства иностранных дел или их исполнительной организации – GIZ.
- Отдельные проекты неправительственных организаций, например, поддержка производства розового масла в Афганистане при помощи Немецкой организации «Помощь голодающим по всему миру» (Deutsche Welthungerhilfe) в качестве альтернативы выращивания мака.

GIZ, *Conflicts and Economies* (Online-Topic Page), www.giz.de.

Hoeffler, Anke/Ijaz, Syeda Shahbano/von Billerbeck, Sarah: *Post-Conflict Recovery and Peacebuilding*, World Bank, 2011.

Del Castillo, Graciana, *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, 2008.

Spelten, Angelika, *Economies of Violence: A Challenge for Development Policy*, 2004 (FriEnt-Guideline).

UNDP, *Post-conflict Economic Recovery*, New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2008.

Операции ОПБО

В рамках Общей политики в области безопасности и обороны (ОПБО), ЕС располагает гражданскими и военными средствами для предотвращения конфликтов и управления кризисами. Поэтому ЕС может выполнять широкий спектр задач в операциях ОПБО, например, обучение полиции или наблюдение за выборами.

Исходные данные

Во время Балканских войн в 1990-е годы → ЕС показал, что он не смог защитить свою собственную безопасность, добиться консенсуса относительно того, каким должно быть управление кризисами и не смог действовать независимо в сложившейся ситуации. Вследствие этого государства-члены ЕС в 1999 году создали Европейскую политику безопасности и обороны (ЕПБО) как часть Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). За этим последовало создание гражданских и военных институтов, целью которых является наблюдение и анализ ситуации, а в случае необходимости, подготовка и проведение операций, таких как, военный штаб ЕС и Гражданское планирование и Управление обороноспособностью. Попытка последовательно объединить гражданские и военные аспекты отражается в учреждении Директората по Планированию и Управлению Кризисами, охватывающего обе сферы. Более того, государства-члены ЕС согласовали Первоочередные Задачи (Headline Goals), необходимые для выполнения военных (боевые группы ЕС) и гражданских задач в области правосудия, полиции и администрации (в том числе, гражданские группы кризисного реагирования).

Согласно Лиссабонскому договору (2009), Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) была переименована в ОВПБ (Общая внешняя политика и политика безопасности), что позволит сделать ее более согласованной и эффективной. Был создан пост Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности (ВП), была введена оговорка о помощи и солидарности, а также основана Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕСВП).

Так называемые Петербургские задачи, согласованные в 1992 году Западноевропейским Союзом (ЗЕС), а позднее переданные в ЕС, описывают рабочий диапазон ОВПБ. Они включают в себя гуманитар-

ные акции и меры по эвакуации, меры, направленные на предотвращение конфликта и сохранение мира; задачи боевых групп в ситуации кризисного управления, включая меры по восстановлению мира задачи по поддержанию мира, совместные операции по разоружению, консультирование по военным вопросам и оказание помощи, задачи постконфликтной стабилизации.

Реализация

Начиная с 2003 года, были проведены 28 операций в Европе (например, Боснии), Африке (например, ДР Конго) и Азии (например, Индонезии.) Большинство из них был гражданскими миссиями. Задачи простираются от обучения полиции (Полицейская миссия Европейского Союза/EUPOL, Афганистан, с 2007 г.) до → реформирования сектора безопасности (РСБ) (Европейское агентство по обеспечению безопасности и надёжности связи/EUSEC ДР Конго, с 2005 г.), от обучения и подготовки персонала сектора правосудия (миссия EUJUST LEX в Ираке, с 2005 г.) до обеспечения безопасности выборов (Силы ЕС/EUFOR ДР Конго, 2006 г.). Вопрос развертывания миссий, которые могут длиться от нескольких месяцев до нескольких лет, принимается единогласным решением Совета ЕС. Верховный представитель отвечает за общую координацию.

В то время как гражданские операции в основном оплачиваются за счет бюджета ЕС, государства-члены ЕС предоставляют финансовые и материальные средства, а также персонал в случае проведения военных операций. Однако, по финансовым соображениям или из-за внутренних политических соображений, государства-члены ЕС с неохотой предоставляют военный потенциал. В гражданской сфере набор кадров представляет определенные трудности, так как отсутствуют стандарты ЕС по найму на работу. Такие стандарты существуют сейчас для обучения.

Действующие лица

- Каждое государство-член ЕС имеет большое влияние на ОПБО, так как ОПБО принимается на основе принципа единогласия.
- Европейский Совет глав государств и правительств формулирует директивы, на основе которых Совет по внешним делам принимает решения.
- Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности действует в качестве основного координатора.
- Европейская служба внешнеполитической деятельности, Директорат по Планированию и Управлению Кризисами.
- Европейская комиссия и Европейский парламент, хотя они обладают ограниченным правом голоса.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Предоставление гражданских и военных сил и средств (например, вклад в боевые группы ЕС и обеспечение воздушных перевозок) для миссий ЕС.
- Участие в операциях (например, Операция «Атланта» с 2008 г.; Полицейская миссия Европейского Союза/EUPOL, Афганистан, с 2007 г.).

Bail, Martina/Major, Claudia, *Waiting for soft power. Why the EU struggles with civilian crisis management*, in: Eva Gross, Daniel Hamilton, Claudia Major, Henning Riecke (eds.): *Preventing conflict, managing crisis. European and American Perspectives*, 2011.

Greco, Ettore et al. (ред.), *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*, 2010 (Quaderni IAI, English Series No. 19).

Grevi, Giovanni et al. (ред.), *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999–2009)*, 2009.

ZIF, *Common Security and Defence Policy (CSDP) – Interactive Guide*, 2010.

Поддержание мира

Миссии по миростроительству под руководством ООН помогают государствам, вовлеченным в вооруженные конфликты, в создании условий для обеспечения устойчивого мира, например, путем оказания помощи в реализации мирных соглашений. Обладая мандатом на основании резолюции Совета безопасности, миссия обычно состоит из международных войск, полиции и гражданского персонала.

Исходные данные

Миротворческие миссии под руководством ООН являются одним из наиболее важных инструментов международного управления кризисами. В настоящее время → ООН осуществляет 15 миссий, общая численность сотрудников в которых достигает примерно 116 000 человек (около 81 000 военнослужащих и военных наблюдателей, 13 600 сотрудников полиции, 5 400 международных и 14 000 местных гражданских служащих и около 2,200 добровольцев ООН, по данным на октябрь 2012 г.). С одной стороны, их финансирование осуществляется за счет бюджета ООН на миротворческие миссии, в который государства-члены организации ежегодно вносят платежи. С другой стороны, поддержку им оказывают добровольные взносы. В отличие от → принуждения к миру, согласие на развертывание миротворческой миссии со стороны страны, охваченной конфликтом, является необходимым условием.

Реализация

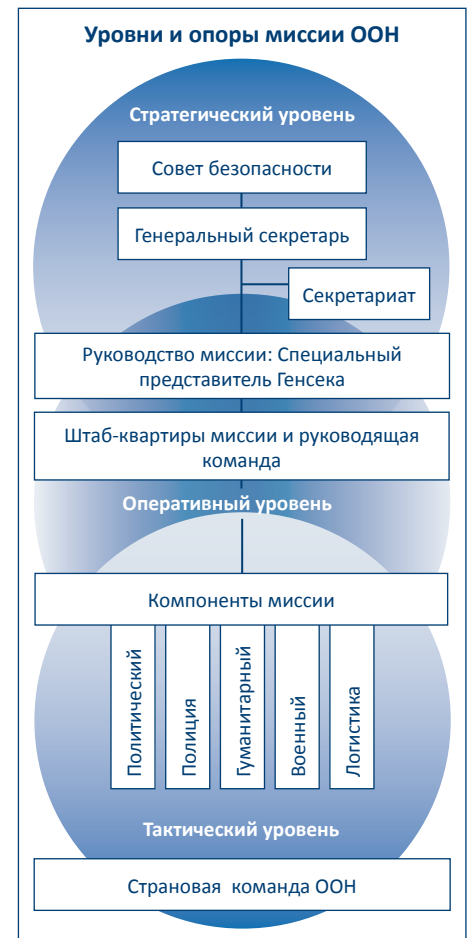
В течение более чем 60 лет своего существования миссии ООН преобразовывались. Можно выделить четыре категории или поколения миротворческих миссий: традиционное поддержание мира, многоаспектные миссии, миссии со сложным мандатом и миссии с исполнительным мандатом. Во время «холодной войны» преобладали традиционные миссии по поддержанию мира: легко вооруженные войска ООН по поддержанию мира осуществляли наблюдение за соблюдением мирных соглашений и условиям прекращения огня. Сегодня такие миссии – редкость. С окончанием «холодной войны» конфликты и угрозы изменились и, соответственно, изменились также и миротворческие миссии. Так называемое второе поколение многоаспектного поддержания мира также включает в себя задачи невоенного характера, например, → ДДР. Эти → задачи миростроительства, прежде всего, претворяются в жизнь гражданским персоналом. Начиная с

1990-х годов Совет Безопасности обеспечивал работу многих миссий с так называемым сложным мандатом, благодаря которому они могли использовать силу не только в целях самозащиты, но и для выполнения мандата. Большинство более поздних миссий подпадает под эту категорию, например, в Конго. Миссии с исполнительным мандатом, четвертое поколение, временно берут на себя функции правительства, например, в Косово.

В связи с возрастающими потребностями в миротворческих миссиях и их сложностью, количество вовлеченных в них действующих лиц тоже возросло. В большинстве случаев, миротворческие миссии ООН работают в сотрудничестве с другими организациями ООН по принципу разделения труда. Например, с Программой развития ООН, а также региональными и международными действующими лицами, например, → ЕС, АС, → ОБСЕ, → НАТО, Всемирным банком и неправительственными организациями. Такой всесторонний подход нацелен на улучшение координации действий различных организаций. Этот подход осуществляется как «интегрированный процесс планирования миссии» (ранее включение всех действующих лиц, участвующих на этапе планирования ООН) и посредством «интегрированных миссий» (слияние миссии ООН и страновой команды ООН в одну организационную структуру). Впрочем, координация до сих пор остается сложной задачей как внутри структур ООН, так и за их пределами. Не в последнюю очередь миссиям часто не хватает сил и средств для быстрого развертывания, политической поддержки и (руководящего) персонала с необходимыми квалификациями.

Действующие лица

- Развертывание операций ООН по поддержанию мира осуществляется на основе мандатов Совета Безопасности. Генеральный секретарь предоставляет общее руководство миссиями. Его, в свою очередь, поддерживают Департамент операций по



поддержанию мира (ДОПМ) и Департамент полевой поддержки (ДПП).

- Руководство миссией в стране проведения операции осуществляется Тактический уровень под руководством Исполнительного представителя Генерального секретаря
- Многонациональные войска и силы полиции, предоставляемые государствами-членами организации на добровольной основе; набранный в соответствии со спецификой миссии международный и местный гражданский персонал.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Четвертый по величине донор миротворческих миссий под руководством ООН.
- В 2012 Германия предоставила 51 гражданского сотрудника и 12 офицеров полиции, 220 солдат и военных советников (октябрь 2012 г.: 48-е место в списке стран, предоставляющих войска ООН).

Политические миссии

Политические миссии – свободный собирательный термин для обозначения в основном гражданских операций, в которых участвуют различные многосторонние действующие лица в целях разрешения конфликта и поддержания мира. Они сильно варьируются по числу и составу персонала, продолжительности и мандату. Однако у них есть и общее: они пытаются добиться своих целей путем политического взаимодействия с местными партнерами.

Исходные данные

Уже в начале 1990-х гг. CSCE (сейчас → ОБСЕ) направляла политические миссии в различные государства, образовавшиеся на территории бывшего СССР. За последние несколько лет международный интерес к политическим миссиям значительно возрос. В соответствии с этим развертывание и участие международных организаций также возросло. Государства-члены ООН, в частности, рассматривают политические миссии в качестве все более эффективной и недорогой альтернативы требующим больших трудовых затрат крупномасштабным операциям: бюджет на 2012/2013 гг. на 14 миссий ООН по поддержанию мира составляет 7.23 млрд. долларов США. Для сравнения, 12 политических миссий стоят всего 324 млн. долларов США.

До сих пор отсутствует четкое определение операций такого типа. Все более признаваемая концепция, используемая здесь, выведена из соответствующей бюджетной линии для действий Департамента по политическим вопросам (ДПВ) в бюджете ООН (Специальные политические миссии).

Мандаты политических миссий находятся в диапазоне от традиционной дипломатии и → миростроительства до гуманитарной помощи и сотрудничества в области развития. Политические миссии могут приступить к своей деятельности на различных этапах конфликта. Политические миссии → ООН часто дополняют более крупные, более сложные операции, тогда как другие носят превентивный характер и служат для раннего предупреждения. Большинство миссий активно работают только в одной стране; однако, некоторые участвуют в операциях регионального масштаба; это, например, относится к миссии Специального представителя ЕС по мирному процессу на Среднем Востоке или миссии управления ООН по Западной Африке (UNOWA). Численность персонала в политических миссиях со-

ставляет в среднем от 2000 сотрудников (Миссия ООН по содействию Афганистану (МООНСА) до всего девяти гражданских экспертов в Региональном центре ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии (РЦПДООН).

Политические миссии получают свою легитимность в многосторонних политических органах, например, в Совете Безопасности ООН, Совете ЕС или Постоянном Совете ОБСЕ. Они просто используют политические средства в диалоге с местными действующими лицами и при посредничестве между ними. Цель миссии, таким образом, также политическая: поиск совместно с местными действующими лицами на местах политических подходов для трансформации конфликта с целью обеспечения продолжительного мира.

Реализация

В настоящее время действуют более 30 политических миссий, которые в первую очередь осуществляются ООН, ОБСЕ и ЕС. В ООН Департамент по политическим вопросам отвечает в общей сложности за 12 миссий (кроме МООНСА, являющейся самой крупной политической миссией, подчиняющейся Департаменту операций по поддержанию мира). Миссии расположены в Африке (8), Центральной Азии (1) и на Среднем Востоке (3).

В отличие от ООН, ОБСЕ направляет политические миссии исключительно в страны, которые являются участницами организации: на Балканах (6), в Восточной Европе (2), на Кавказе (2) и в Центральной Азии (5). Организация американских государств (OAS), с четырьмя миссиями, и Африканский Союз, со своей единственной миссией, также действуют только в своих государствах-членах.

Политические миссии сталкиваются в основном с тремя проблемами. Во-первых, неверный механизм набора как в государствах-членах, так и в международных организациях, в результате чего в некоторых миссиях недостаток персонала

составляет до 30 %. Во-вторых, маленьким политическим миссиям ООН и ЕС сложно привлечь необходимое внимание и получить поддержку своим планам со стороны их штаб-квартир. В-третьих, кроме политических миссий обычно в стране существует большое число других международных действующих лиц, как, например, в Афганистане, Ираке или ДР Конго. Недостаток координации между ними приводит к тому, что часто имеют место большие потери ресурсов вследствие несовместимых и дублирующих действий.

Действующие лица

- Департамент по политическим вопросам ООН, ОБСЕ, → ЕС, АС, ОАГ.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Политическая поддержка операций ООН, ЕС и ОБСЕ как составляющая часть членства Германии, откомандирование персонала в миссии ЕС, ООН и ОБСЕ.
- Мартин Коблер (Martin Kobler) в настоящее время является Специальным представителем Генерального секретаря ООН в политической миссии в Ираке.

Gowan, Richard/Jones, Bruce, *Review of Political Missions 2010*, New York: Center on International Cooperation, 2010.

UN DPA, *Field Operations and Good Offices Missions*, www.un.org.

UNRIC, *United Nations Political and Peacebuilding Missions*, www.unric.org.

Принуждение к миру

Принуждение к миру подразумевает применение санкций вплоть до применения военной силы на основе мандата Совета безопасности ООН. Оно может осуществляться в случае угрозы миру и международной безопасности или в случае нарушения мира. Его цель – восстановление мира и безопасности.

Исходные данные

В соответствии с Уставом ООН, Совет Безопасности ООН несет первостепенную ответственность за поддержание мира и безопасности во всем мире. Если Совет сочтет, что имеет место угроза миру и безопасности во всем мире, он обладает целым спектром инструментов, имеющихся в его распоряжении, для восстановления мира, включая, среди прочего, использование военной силы. Однако их применение является противоречивым с политической точки зрения и остается средством, к которому прибегают в последнюю очередь. Принуждение к миру регулируется главой VII Устава ООН. Для выдачи разрешения на него Совет безопасности ООН сначала должен установить наличие угрозы международной безопасности в соответствии со ст. 39 Устава ООН. Затем Совет Безопасности может принять резолюцию, которая с правовой точки зрения является обязательной для всех 193 государств-членов организации. Резолюция Совета Безопасности требует наличия голосов «за» девяти из пятнадцати его членов, включая голоса «за» пяти постоянных членов, т. е. они не должны наложить на резолюцию вето. Голоса воздержавшихся или отсутствующих не считаются как вето. На практике применение мандата на принуждение к миру выполняется совместно с другими международными или региональными организациями или коалициями государств-членов ООН. Желательно наличие согласия на вмешательство со стороны основных сторон, участвующих в конфликте, но это не является обязательным согласно главе VII Устава ООН. Во время «холодной войны» конфронтация блоков в Совете безопасности препятствовала применению мер по принуждению к миру. В качестве исключения можно назвать вторжение в Корею в период с 1950 по 1953 гг.. С начала 1990-х годов меры по принуждению к миру используются чаще.

Реализация

Применение военной силы – последняя мера управления кризисом. Совет безопасности ООН санкционирует использование принудительных военных мер только в случае острой угрозы региональной и международной безопасности. Активное и эффективное военное присутствие предполагает завершение споров между конфликтующими сторонами и обеспечивает → защиту мирному населению. Благодаря устрашающему эффекту оно может способствовать деэскалации. Принуждение к миру в основном поручается региональным или субрегиональным организациям, например, → НАТО (например, в ходе конфликтов на Балканах в начале 1990-х годов и в Афганистане начиная с 2001 г.), → ЕС (например, в миссии Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP) в Конго в 2006 г.), ЭКОВАС (например, в Либерии в 1990 г.) и Сообщество развития Юга Африки (SADC) (например, в Лесото в 1998 г.). Иногда Совет безопасности также предоставляет мандат Коалициям доброй воли, например, многонациональным временным войскам на Гаити (2004 г.) или отдельным государствам, например, Великобритании в Сьерра-Леоне в 2000 г. Как правило, миротворческие миссии под руководством ООН не берут на себя данную задачу, так как у них нет соответствующих сил и средств, например, для быстрого развертывания войск, а также технического оснащения.

Меры по принуждению к миру без мандата Совета безопасности не обладают политической и правовой легитимностью, что, например, показала интервенция НАТО в Косово в 1999 г. Для устойчивого восстановления мира и безопасности военные меры должны быть подкреплены политическими и гражданскими мерами. В качестве успешных примеров можно назвать многонациональную миссию INTERFET (Международные силы в Восточном Тиморе), которая не допустила эскалации насилия в Восточном Тиморе в 1999 г., или

Британскую операцию «Paliser» в Сьерра-Леоне (2000 г.) В обоих случаях военные операции с самого начала планировались как часть всесторонней стратегии управления кризисом.

Действующие лица

- Совет безопасности ООН в качестве органа, выдающего мандат.
- Военные компоненты международных, региональных и субрегиональных организаций (НАТО, ЕС, АС и др.) и войска многонациональных коалиций или отдельные государства-члены, выступающие в качестве действующих лиц, совместно с → оказанием гуманитарной помощи и дипломатическими мерами.

Избранные примеры курса Германии

- Участие в мерах по принуждению к миру согласно мандату Совбеза ООН, например, в Афганистане в рамках миссии ISAF под руководством НАТО.
- В принципе, однако, Германия придерживается политики военной сдержанности.

Cimbala, Stephen J./Foster, Peter K., *Multinational Military Intervention: NATO Policy, Strategy and Burden Sharing*, 2010.

Coleman, Katharina P., *International Organizations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*, 2010.

United Nations (Publisher), *UN Peace Operations. Principles and Guidelines*, 2008.

Примирение и правосудие переходного периода

Примирение и правосудие переходного периода определяются как процессы в стране, находящейся на постконфликтном этапе; они направлены на то, чтобы привести ситуацию вражды к ситуации сотрудничества. В данном контексте важным является примирение с прошлым и попытки достичь правосудия.

Исходные данные

Многие общества в странах, находящихся в постконфликтном состоянии, травмированы и глубоко разделены войной, переселением и нарушением прав человека. Процессы примирения предназначены помочь примириться с последствиями насилия и разрушения на индивидуальном, социальном и политическом уровне и добиться доверия между различными группами населения, конфликтующими сторонами и между государством и населением. Тот факт, что во многих конфликтах люди часто страдают от насилия и сами совершают насильственные действия, является препятствием на пути примирения. Однако при отсутствии примирения страна может снова стремительно скатиться к вооруженному конфликту. Если же попытки установить мир прекращаются, может возникнуть враждебный тупик, как это было на Кипре примерно в течении тридцати лет. Примирение, в конечном итоге, также является и предупредителем насилия. Существует большое многообразие подходов и механизмов работы в целях достижения примирения, которые необходимо адаптировать к конкретной ситуации.

Реализация

Примирение – длительный процесс. Насильственное сосуществование должно заменить страх и ненависть и привести к взаимному доверию и сотрудничеству. Для достижения этой цели существуют различные механизмы: поиск истины (посредством документации, комиссии по выяснению истины), установление правосудия (посредством компенсации, признания страданий, трибуналов, судебного преследования) и мер по поддержанию исцеления, понимания и построения доверия (лечение травм, образовательные программы).

Примирение нельзя «импортировать» извне, оно должно предприниматься пострадавшими людьми (→ принцип

«Местной собственности»). Однако международные действующие лица могут внести важный вклад в сектор правосудия: посредством психологических консультаций, финансовой поддержки и поддержки персонала комиссий по установлению истины и примирению, а также посредством наблюдения за деятельностью этих комиссий, как это было в случае с Восточным Тимором (2001–2005 гг.). Также важное значение имеет консультирование по вопросам уголовного права и юрисдикции, когда речь заходит о случаях несправедливости; финансовые вклады в фонды компенсаций; поддержка инициатив по ведению диалога в гражданском обществе и посредством учреждения → международных трибуналов (например в Гааге, Аруше) или посредством обращения в МУС. В целом имеет смысл создание общих рамок, способствующих атмосфере примирения, например, путем закрепления в мирных договорах соответствующих программ.

Примирение – инструмент, который всегда связан с другими мерами → миростроительства. Однако часто проекты помощи внешних действующих лиц оказываются нескоординированными. Также проблемным является тот факт, что меры по примирению часто пытаются использовать тогда, когда бывает уже слишком поздно, в результате чего проблема беженцев или репатриантов подавляется, или же принимаются оправдательные меры, которые часто утаивают больше, чем сообщают. Наконец, цели работы в области примирения часто оказываются недостаточно четко сформулированы. Поэтому их сложно контролировать и сверять.

Действующие лица

- В процессе примирения участвуют отдельные лица, общественные (например, церкви) и политические действующие лица (особенно правительства) в охваченной кризисом стране – как жертвы так и преступники.

- В качестве международных сторонников выступают государства (в частности, министерства развития и организации по техническому сотрудничеству), неправительственные организации (например, Международный центр правосудия переходного периода) и международные организации.
- ООН активно участвует посредством Программы развития ООН и своих инструментов правосудия (МУС); также мандаты миссий ООН по поддержанию мира содержат соответствующие постановления.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Примирение – руководящий принцип Германии в области предотвращения кризиса и сотрудничества в области развития. Немецкое общество международного сотрудничества (GIZ) обладает обширным практическим опытом в данной области.
- Федеративное правительство Германии в настоящее время участвует в нескольких проектах по примирению, например, в Колумбии и Камбоджи (включая, например, проект по разработке альтернативных подходов урегулирования конфликтов).

Bloomfield, David et al., *Reconciliation after Violent Conflict*, 2003.

Buckley-Zistel, Susanne/St Stanley, Ruth, *Gender in Transitional Justice*, 2012.

Fischer, Martina, *Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice*, in Austin, B. et al. (eds.), *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II*, 2011, стр. 406–430.

International Center for Transitional Justice, www.ictj.org.

Продвижение демократии

В немецкой языковой практике продвижение демократии включает в себя все невоенные меры, используемые внешними действующими лицами, цель которых – установить, усилить или восстановить демократический политический строй. К этому привлекаются государства, международные, а также неправительственные организации.

Исходные данные

Начиная с переворотов и процессов преобразований в Центральной и Восточной Европе, продвижение демократии в 1990-х годах стало центральным вопросом западной внешней политики и политики развития. Продвижение демократии рассматривается не только как эффективное средство предотвращения конфликта и постконфликтной консолидации, но также как инструмент международного сотрудничества в области развития. Примерно одна десятая бюджета, выделяемого для сотрудничества в области развития, уходит на продвижение демократии.

Реализация

В деле продвижения демократии используется широкий спектр экономических, дипломатических и «инструментов» гражданского общества. Укрепление экономики и → экономическая реконструкция, которым сопутствует выделение кредитов являются положительным стимулом для продвижения демократии. Политические стимулы также показали свою эффективность. Таким образом, перспектива присоединения к ЕС стала стимулом для установления демократических структур. Большинство мер международных или национальных организаций поддерживают построение государственных структур, демократических процессов и учреждений (избирательные комиссии, → наблюдение за выборами, разработка конституции).

Дополнительные вопросы, которым уделяется внимание: устойчивое усиление демократических институтов, например, путем сотрудничества парламента и гражданского общества (например, Глобальная программа усиления роли Парламента (Global Programme for Parliamentary Strengthening) ПРООН), усиление многопартийных систем и поддержка институциональных структур (например, модернизация посредством осуществления Программы электронного управления (E-Governance-Programme) ПРООН). По-

мимо этого поддерживаются программы направленные на усиление плюрализма, прозрачности, свободы прессы, прав человека и прав меньшинств, а также верховенство закона. В рамках сотрудничества в области развития основные демократические ценности закрепляются в общих стратегических документах или служат критерием партнерства. Важным элементом продвижения демократии является усиление, эмансипация и вовлечение гражданского общества, например, ассоциаций, союзов и свободных СМИ. Это достигается посредством создания человеческого потенциала, программ для развития инфраструктуры, политического образования и расширения прав и возможностей женщин.

Целью продвижения демократии является преобразование политического устройства и соотношения сил. Поэтому связь с местными традициями и структурами является предпосылкой постоянного успеха (→ принцип «Местной собственности»). В частности, для создания всестороннего и долгосрочного процесса продвижения демократии, необходимо наличие стратегий, принимающих во внимание местные условия, а также разработанные при участии различных действующих лиц. Часто возникают противоречия между долгосрочными политическими целями и теми целями, которые направлены на достижение безопасности и экономического развития, имеющие краткосрочные преимущества.

Действующие лица

- ООН: ПРООН, DPA (Отдел по оказанию помощи в проведении выборов) и Фонд демократии ООН.
- ЕС: Европейская комиссия (Европейская политика соседства). Начиная с 2006 года большинство программ по продвижению демократии проводятся совместно с использованием «Европейского инструмента содействия демократии и правам человека» (ЕИДПЧ). За период

2011–2013 гг. ЕС предоставил ЕИДПЧ 472 млн. евро.

- Правительства, государственные деятели, политические фонды и неправительственные организации, такие как Международный институт демократии и поддержки в выборах (IDEA), Международный Фонд Избирательных Систем (IFES) или Национальный демократический институт (NDI).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Финансовая поддержка проведения демократических выборов (среди прочего – наблюдение за выборами).
- План действий BMZ в области прав человека посредством политики развития; отчет о правах человека Федерального правительства, составленный Министерством иностранных дел.
- Укрепление демократии как перекрестная тема в отдельных проектах Министерства внешних дел и BMZ.
- Усиление политических институтов и процессов посредством программ политических фондов (прежде всего – парламентская и партийная работа, усиление структур гражданского общества и политическое участие).

Burnell, Peter, »Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2004) 3, стр. 100 –116.

Grävingholt, Jörn et al., *The Three C's of Democracy Promotion Policy: Context, Consistency and Credibility*, 2009 (Briefing Paper 1/2009).

Leininger, Julia et al. (eds.), »Do all good things go together? Conflicting objectives in democracy promotion«, *Democratization* 19 (3), Special Issue, 2012.

Разоружение и контроль над вооружением

Оба понятия описывают ряд мер, соглашений и инициатив, направленных на сокращение военных инструментов и средств. В широком смысле сюда входят инструменты ядерного нераспространения и экспортного контроля.

Исходные данные

Демилитаризация нацелена на сокращение или ликвидацию вооружения или средств насилия. Сторонники демилитаризации считают инструменты войны (например, вооружение) главной причиной войн. Поэтому их ликвидация уменьшает вероятность войны. Контроль над вооружением означает контроль за существующими или еще создаваемыми военными средствами, договоренность о котором заключается между несколькими действующими лицами, в основном – государствами. Целью контроля над вооружением является предотвращение войны, ограничение разрушений, в случае войны и сокращение расходов. В данном случае вооружение не рассматривается как основная проблема, а, скорее, является частью общего политического контекста безопасности, который состоит, как минимум, из двух сторон.

Международные соглашения и конвенции являются инструментами демилитаризации и контроля над вооружением. Они могут заключаться на региональном уровне (группами государств), быть двусторонними и многосторонними, а также применяться глобально или в ограниченном географическом пространстве. Главным моментом в демилитаризации и контроле над вооружениями является проверка соблюдения соглашения (верификация). Это обеспечивает прозрачность для участников и нацелено на предотвращение нарушения соглашения. Чаще всего их реализацию поручают существующим организациям (→ ОБСЕ для Дейтонского соглашения).

Реализация

В начале двадцатого века доминировала идея разоружения (например, Женевская конференция по разоружению 1932–35 гг.). После Второй мировой войны важность приобрел вопрос контроля над вооружениями, что предполагало ограничение военного соревнования между США и

Советским Союзом. На сегодняшний день заключено более двадцати двусторонних и многосторонних соглашений о контроле над вооружением всех видов ядерного, биологического и химического оружия (ЯБХ-оружие). Кроме этого, были созданы зоны, свободные от ядерного оружия (ЗСЯО), а также согласованы ограничения для обычных видов оружия. С момента окончания «холодной войны» преобразование обстановки безопасности, технологические инновации, новые типы ведения боевых действий и глобализация – увеличившийся доступ к технологиям двойного назначения – представляют собой новые вызовы в контроле над вооружениями. Стрелковое оружие и легкое вооружение являются основными средствами ведения боя во время конфликтов. Военное развертывание, имевшее место в недавнем прошлом, привело к системе, которую сложно осознать с точки зрения политики контроля над вооружениями, так как эффект вооружения имеет место только во взаимосвязи различных технологий. Кроме этого, международный терроризм и негосударственные действующие лица представляют собой проблемы в контроле над вооружениями и их ограничении.

Начиная с 1990-х годов, наблюдаются две тенденции относительно совместного контроля над вооружениями, гарантированного соглашениями. Первая тенденция: заключение более неформальных соглашений; вторая тенденция: политика нераспространения ядерного оружия, основанная на отсутствии сотрудничества между странами, располагающими ядерным оружием и нерасполагающими им. Последнее усиливает образовавшееся с 1970-х годов разделение мира на государства, обладающие военными технологиями и вооружением, и государства, не обладающие ими. Тем не менее, для тех, кто не располагает такими возможностями, имеющиеся стимулы являются недостаточными для того, чтобы воздержаться от приобретения технологий. Лучником надежды в ядерной области является

инициатива «Глобальный Ноль» Президента США Б. Обамы (2009 г.). Несмотря на то, что достижение отмены ядерного вооружения сегодня кажется иллюзорным, данная инициатива оживила демилитаризацию и контроль над вооружением.

Действующие лица

- Государства, ОБСЕ, → ЕС, → ООН
- Организация, отвечающая за реализацию каждого соглашения

Отдельные примеры обязательств Германии

- Германия подписала все важные соглашения.
- Германия участвует в организациях по реализации соглашений, правительственных структурах, таких как Инициатива по противодействию распространению оружия массового уничтожения (ОМУ), инициативе G8 о Глобальном Партнерстве, направленных на сокращение рисков ядерного, химического, биологического и радиобиологического распространения.
- Поддержка в форме предоставления экспертов/персонала в международные организации (например, МАГАТЭ) и в форме предоставления финансовых ресурсов, например, поддержка Инициативы G8, где Германия является вторым по величине вклада спонсором с обязательством в размере до 1.5 млрд. долларов США.

United Nations, *The United Nations Disarmament Yearbook 2011, 2012*

Müller, Harald/Schörnig, Niklas, *Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle: eine exemplarische Einführung in die internationalen Beziehungen*, 2006.

SIPRI Yearbook 2012: *Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute, 2012.

Разрешение конфликтов

Разрешение конфликтов – собирательный термин, используемый для процессов дипломатического урегулирования конфликта третьей стороной. Разрешение конфликта может быть упреждающим, с целью предотвращения кризиса, а также может сопровождать использование гражданских и военных средств, которые могут привести к прекращению кризиса и установлению стабильных политических условий.

Исходные данные

Если в итоге прямых переговоров между конфликтующими сторонами не удастся прийти к результату, или они не приводят к важному результату, то может вмешаться третья сторона и выступить в качестве посредника. Существуют несколько подходов и различные уровни участия. Часто используются «добрые услуги» (good offices) и посредничество. «Добрые услуги» предоставляются международным действующим лицом, которое способствует поддержанию связи между конфликтующими сторонами путем, например, организации совместных совещаний. В ходе поиска решения конфликта, при посредничестве третья сторона также предоставляет содержательный вклад, например, представляет на рассмотрение собственные предложения урегулирования конфликта. Процедуры разрешения конфликта, как правило, не являются обязательными и зависят от добровольного участия конфликтующих сторон. С момента завершения «холодной войны» международное урегулирование конфликтов приобрело большое значение.

Реализация

→ ООН – наиболее активная организация, предоставляющая «добрые услуги» и посредничество. Традиционно, выполнение этих задач является функцией Генерального секретаря ООН либо его посланников и → Специальных представителей, которые выполняют эти задачи в страновых офисах ООН, → в миротворческих миссиях или в → политических миссиях.

В течение последнего десятилетия ООН перенаправила свое основное внимание с собственно посреднической работы – в т. ч. из-за недостатка возможностей – на консультирование и поддержку других посредников. Эта задача, в частности, передана Службе по поддержке посредничества при Департаменте по политическим вопросам (DPA). Среди прочего, в распоряжении службы имеется дежурная группа

экспертов по посредничеству. Только в 2006–2008 г. г. эксперты этой группы приняли участие в 18 миротворческих процессах. Она работает в тесном сотрудничестве с региональными организациями, такими как → ЕС или АС. Последний берет на себя все более важную роль в процессах разрешения конфликтов. Преимуществами регионализации является близость культур, а, следовательно, возможность избежать недопонимания, а также наличие лучшего доступа и более заинтересованное отношение из-за собственного беспокойства. В качестве барьеров можно назвать недостаток нейтралитета и признания.

Целью разрешения любого конфликта является мирное и прочное урегулирование конфликта путем создания бесприоритетной ситуации для всех заинтересованных сторон, завершающееся, например, мирными договорами и планами по их реализации. Предпосылками для этого являются принятие международных посредников всеми сторонами; всеобъемлющее понимание конфликта и его участников международными посредниками; наличие четкой стратегии процесса ведения посредничества; осуществление посредничества с учетом всех нюансов конфликта; заручение широкой местной и международной поддержки посредничеству; а также сопровождать процесс выполнения результатов посредничества. Переговорами о мире, как правило, руководит посредник, обладающий обширным опытом.

Действующие лица

- ООН, региональные организации, такие как ЕС, → ОБСЕ, АС, могущественные державы, например, США, а также небольшие государства, такие как Швейцария или Южная Африка, и неправительственные организации.
- Члены Совета Безопасности, как правило, менее активны в роли посредников, но регулярно участвуют в работе

→ Групп друзей, поддерживающих процессы посредничества. В последние годы число таких групп растет.

- Все более профессиональные неправительственные организации, такие как «Инициатива кризисного управления» Мартти Ахтисаари или проект CSS Комплексного Посредничества Кристиана Шварц-Шиллинга.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Участие в работе различных Групп друзей, например, «Группа друзей Грузии», но редко активно выступает в роли посредника.
- Активное участие в «Группе друзей посредничества ООН».
- Участие (посредством ЕС) в разрешении различных конфликтов, например, Средневосточный «квартет».

Bercovitch, Jacob/Jackson, Richard, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, Methods, and Approaches*, 2009.

Wennmann, Achim, *The Political Economy of Peacemaking*. 2011.

CSS Project for Integrative Mediation, www.cssproject.org.

Реформирование сектора безопасности (РСБ)

Реформирование сектора безопасности (РСБ) относится к долгосрочному процессу трансформации. Его цель – трансформировать институты и организации, вовлеченные в процесс обеспечения внутренней безопасности, таким образом, чтобы сделать их более эффективными, прозрачными и демократичными. С этой целью правительство страны, желающей провести реформы, выполняет соответствующие стратегии и программы при участии местных, региональных и международных партнеров.

Исходные данные

Начиная с конца 1990х годов РСБ, основывающееся на концепции → человеческой безопасности, относится к инструментам международного управления кризисами. Это нормативная концепция, с оперативным подходом, основанном на понимании того, что государства и их инструменты безопасности могут стать угрозой для безопасности населения, в частности, если военные занимаются мародерством и изнасилованием, или если людей заключают под стражу без суда. Целью РСБ является создание эффективного, действенного и управляемого на демократических принципах сектора безопасности.

В этот сектор входит армия, полиция и разведывательные службы, министерства и парламент, общественные организации, судебные органы и органы уголовного преследования, а также неправительственные охранные компании и военизированные группы. РСБ включает в себя, среди прочего, образование гражданских органов по контролю над силами безопасности, реформирование ведомственных структур, а также улучшение оперативных возможностей. Все меры являются взаимозависимыми; только в случае их скоординированности можно добиться устойчивого и эффективного РСБ. Многие государства и международные организации приняли РСБ как интегрированную концепцию и сферу деятельности (например, Европейская стратегия безопасности 2003 г.; Отчет ООН о РСБ 2008 г.).

Реализация

В 2004 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)/Комитет помощи развитию приняли директивы по реализации РСБ, а в 2007 г. опубликовали соответствующее руководство. Основные инструменты РСБ – судебные и политические реформы, → ДДР, → контроль за стрелковым оружием, разминирование, права человека и продвижение гендерной справедливости. РСБ осуществляется в

«слабых» странах и странах, находящихся в постконфликтном состоянии, как посредством двусторонних программ (прежде всего Великобритания, Нидерланды) и посредством компонентов РСБ международных миссий, например, в контексте EUJUST LEX Ирак, EULEX Косово, UNIPSIL Сьерра-Лионе или UNMIT Восточный Тимор.

Однако реализация является проблематичной с точки зрения финансирования, персонала и времени: До сих пор существует всего несколько примеров наилучших практик, отсутствуют профессиональные знания и интегрированные подходы. Часто используют только отдельные меры.

В соответствии с принципом → «Местной собственности» действующие лица должны адаптировать программы в соответствии с имеющейся ситуацией. Однако часто это не происходит из-за доминирования убеждений доноров. Реализации на местном уровне (например, Ирак, ДР Конго) осложнена отсутствием местного опыта лидерства, расходящимися интересами конфликтующих сторон, а также интересов соседних стран. Общественное доверие к органам безопасности восстановить очень сложно, если силы безопасности оказались вовлечены в конфликт; обзоры безопасности оказываются не очень достоверны из-за отсутствия архивных данных.

Действующие лица

- На местах: правительство, национальные государства, неправительственные или транснациональные действующие лица, межправительственные и региональные организации, двусторонние доноры и частные охранные компании.
- На международном уровне: ОЭСР, межведомственные силы ООН по реализации задачи реформирования сектора безопасности, → ЕС, национальные государства (прежде всего Великобритания, Нидерланды), неправительственные организации, Всемирный банк.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Помощь в оснащении зарубежных сил; Создание полиции и психологическое консультирование в 8 международных миссиях (например, Ирак, Конго и в качестве основного донора в Афганистане).
- Многочисленные программы РСБ Федеративного правительства Германии.

Development Assistance Committee (Publisher), *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice*, 2008.

Schnabel, Albrecht/Born, Hans, *Security Sector Reform. Narrowing the Gap between Theory and Practice*, DCAF, 2012.

Global Facilitation Network for Security Sector Reform, www.ssrnetwork.net.

Санкции

Санкции – это политические или экономические принудительные и/или карательные меры, нацеленные на запрет государствам, группировкам или отдельным лицам осуществлять конкретную политику или действие. В контексте общей стратегии, международные санкции могут ослабить своих адресатов в экономическом и военном плане или подвергнуть их политическому давлению.

Исходные данные

Санкции могут блокировать доступ к конкретным ресурсам стране, группировке или отдельным лицам. Они предназначены повлиять на подсчеты затрат и выгод адресатов или вызвать прямые затраты в случае сохранения конфликтного поведения. Этот эффект может вызвать просто реальная угроза введения санкций. Санкции могут быть введены Советом Безопасности ООН, а также другими международными организациями и отдельными государствами. Полномочия Совета Безопасности решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил определены в ст. 39 и далее главы VII Устава ООН. Решения о введении санкций требуют одобрения девяти из 15 членов, причем никто из пяти постоянных представителей не должен наложить вето или проголосовать против резолюции. Голоса воздержавшихся или отсутствующих не считаются вето.

→ ЕС поддерживает Совет Безопасности ООН в реализации его санкций, которые являются обязательными согласно международному праву. Совет ЕС может также принять решение о собственных ограничительных мерах с целью поддержания целей политики ЕС в области внешних отношений и безопасности. Такие решения являются обязательными для государств-членов союза. Соответствующая программная концепция ЕС отражена в Основных принципах использования ограничительных мер (2004 г.). Каждое решение о введении санкций должно основываться на международном праве.

Реализация

В прошлом санкции очень часто имели неконтролируемые последствия для гражданского населения затронутых государств, например, Ирака. Поэтому теперь Совет Безопасности вместо введения обширных экономических блокад применяет в первую очередь целевые «умные» санкции, направленные на конкретные

группы людей. Среди них – эмбарго на торговлю оружием, ограничение передвижения отдельных лиц, меры фискального характера, например, целевое замораживание зарубежных банковских счетов. Начиная с 11 сентября 2001 г. такие «умные» санкции используются более часто в борьбе против терроризма. Совет Безопасности учредил специальный комитет, занимающийся реализацией и мониторингом санкций (например, комитет по санкциям против «Аль-Каиды» и движения «Талибан»). Комитеты информируют государства о нарушениях, совершаемых лицами, находящимися в их юрисдикции. В этом случае государства-члены организации должны обеспечить выполнение санкций путем принятия соответствующих мер.

Часто санкции действуют нежелательным образом, или их эффект проявляется с задержкой. В конечном итоге государства-члены организации отвечают за соблюдение санкций. При этом они часто действуют без достаточного объединения усилий, что открывает лазейки для действующих лиц, на которые накладываются санкции. Режимы, подвергаемые санкциям, также страдают от недостатка прозрачности, и иногда их легитимность оказывается под сомнением:

Определение групп экспертов, создание механизмов мониторинга, а также включение негосударственных действующих лиц в задачи администрирования и мониторинга могут противодействовать этому.

Чаще всего санкции применяются как ответные карательные меры. Однако их можно также рассматривать как средство предотвращения кризиса – так как они действуют как средства устрашения и усиления международных норм.

Действующие лица

- ООН, ЕС и другие региональные организации, например, АСЕАН или АС, а также отдельные государства, например, США.

Отдельные примеры обязательств Германии

- Как государство-член ООН и ЕС – участие во многих режимах введения санкций, например, санкции против Ирана.
- 2011–12 гг. – председательство в комитете по санкциям против «Аль-Каиды» и движения «Талибан» Совета Безопасности ООН. Представители Германии также хотят сами участвовать, среди прочего, в ведении улучшенных стандартов по работе со списком людей и групп, на которых распространяются санкции.

Hufbauer, Gary C. et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3-е изд., 2009.

Chaitkin, Michael, *Negotiation and Strategy – Understanding Sanctions Effectiveness*, 2010.

Schaller, Christian, »Hitting the Target: The United Nations and the Difficulties of Targeted Sanctions«, in: *Vereinte Nationen – German Review on the United Nations*, 53/4, 2005, стр.132–138.

Специальные представители

Специальные представители назначаются государствами или международными организациями и принимают на себя ответственность по отдельным вопросам или регионам. Они могут находиться в самом регионе или в штаб-квартире организации.

Исходные данные

Зачастую специальными представителями становятся известные эксперты или бывшие высокопоставленные политические деятели. Первые специальные представители Генерального секретаря (СПГС) от → ООН в 1947 году вмешались в → разрешение конфликта в Индии и Корее. С тех пор количество представителейросло, а круг их задач расширился. СПГС назначаются Генеральным секретарем ООН, чтобы от его имени выполнять различные задачи: в качестве защитника в вопросах, требующих комплексного подхода, (напр., права человека) и в регионах (напр., Судан), или чтобы представлять его и отстаивать моральный авторитет группы государств в конфликтах. СПГС проводит государственные визиты, расследования и переговоры от имени ООН.

Специальные представители → Европейского союза назначаются Советом ЕС по предложению Верховного представителя ЕС по международным делам и политике безопасности и выполняют отдельные задачи, связанные с внешней политикой и безопасностью.

Кроме того, другие участники, такие как государства, назначают специальных представителей, чтобы сориентировать политический курс и подчеркнуть значимость вопроса. Полномочия представителей зависят от соответствующего мандата.

Реализация

СПГС стали важным дипломатическим инструментом → поддержания мира и посредничества в конфликтах от имени ООН.

Будучи руководителями комплексных миротворческих операций, они сталкиваются с разнообразными и зачастую противоречивыми требованиями. СПГС проводят мирные переговоры и обладают широкими государственными полномочиями в качестве главы Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК).

Кроме того, они наделены основными полномочиями по координации гражданских, политических и военных элементов миссии и выстраивают связи с участниками, не входящими в состав ООН. Выполняя столько разноплановых функций, СПГС зачастую сталкиваются с конфликтом приоритетов политики и управления. Поскольку на СПГС сосредоточено множество задач и масштабные сферы компетенции, его управленческие навыки наряду с его личностью в значительной степени влияют на успех или провал миротворческих миссий ООН.

С 1996 года специальные представители ЕС утвердились в качестве эффективного инструмента внешней политики ЕС, когда были выданы первые мандаты на процесс мирного урегулирования в районе Великих озер в Африке и на Ближнем Востоке. На сегодняшний день восемь специальных представителей ЕС представляют интересы и политический курс ЕС в подверженных кризисам странах и регионах и играют активную роль в деле → миротворчества, стабильности и верховенства закона. Они координируют различные сферы деятельности ЕС в регионах с кризисной обстановкой, обеспечивают поддержку процессу принятия решений Брюсселем посредством предоставления отчетов и предложений по политическому курсу, а также являются собой важное звено между местным уровнем, политико-административным уровнем в Брюсселе, учреждениями ЕС и государствами, входящими в его состав. Более того, они являются контактными лицами для третьих стран и организаций-партнеров. Специальные представители ЕС работают в учреждениях ЕС в Брюсселе или в стране/регионе назначения.

Государства и группы участников также назначают специальных представителей. Таким образом, Федеральное правительство Германии назначило дипломата Михаэля Штайнера (Michael Steiner) в качестве специального представителя по Афганистану и Пакистану, а «Квартет» международных посредников по Ближ-

нему Востоку (представители Евросоюза, ООН, США и России) назначили бывшего премьер-министра Великобритании Тони Блэра (Tony Blair) в качестве специального представителя по данному региону с целью возрождения застопорившихся усилий по поддержанию мира.

Действующие лица

- На сегодняшний день – десять специальных представителей ЕС, в том числе по Афганистану и Судану.
- На сегодняшний день – 90 специальных представителей ООН с различными мандатами; две трети с обязательствами географического характера (напр., Судан) и треть с предметным кругом полномочий (напр., предотвращение геноцида).

Отдельные примеры обязательств Германии

- Неоднократно Германия предоставляла специальных представителей Генсекретаря и ЕС, как, например, Кристиан Шварц-Шиллинг (Christian Schwarz-Schilling) – специальный представитель ЕС по Боснии, Том Кенигс (Tom Koenigs) – представитель Генсекретаря по Афганистану или Михаэль фон дер Шуленбург (Michael von der Schulenburg) – исполнительный представитель Генсекретаря в Сьерра-Леоне.
- На сегодняшний день в ООН: представитель Генсекретаря в миссии ООН в ДР Конго (МООНСДРК), Мартин Коблер (Martin Kobler).

Adebahr, Cornelius, Strategy, not Bureaucracy: The role of the EU Special Representatives in the European External Action Service, DGAP analysis kompakt, 2010.

Fröhlich, Manuel, »Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General«, in: Wolfgang Seibel et al., Peace Operations as Political and Managerial Challenges, 2011.

Перспективы

Quo Vadis (куда ты идешь), управление кризисами?

Германия действует в соответствии с четкими принципами управления кризисами: она хочет предотвратить кризис, использовать, в основном, гражданские инструменты, предпринимать эффективные действия и брать обязательства на основании широкой легитимности. Последняя, как правило, гарантируется многосторонними рамками немецкого участия и посредством мандатами ООН. Как показывает данный обзор, а также многие анализы политики безопасности, исследования Немецкого института по вопросам международных отношений, внешней политики и безопасности (SWP) и Центра международных миротворческих операций (ZIF), Германия посредством финансовых, человеческих ресурсов, а также путем формирования представлений, вносит свой вклад в международное управление кризисами. В то же время, до сих пор актуальной остается проблема систематического применения этих принципов, обеспечения необходимой поддержки международным участникам управления кризисами и рационального, эффективного использования описанных инструментов. Это относится как к финансовым, человеческим и политическим аспектам.

Федеральное правительство и парламент Германии должны провести оценку участия Германии в управлении кризисами и определить в какой мере страна способна претворять свои цели в работу эффективного управления кризисами с устойчивыми результатами. Исходя из этого, следует определить международные и национальные проблемы в сфере управления кризисами и обозначить приоритеты, направленные на создание инициатив по улучшению структур и дальнейшему совершенствованию инструментов.

Германия в кризисном управлении – двойственная оценка

За прошедшие двадцать лет приверженность Германии изменилась и усилилась: были созданы концептуальные основы, учреждены структуры, расширено участие страны в миссиях и увеличены прочие обязательства.

Концепции

В распоряжении Германии есть множество концептуальных основ: план действий «Гражданское предотвращение кризиса, разрешение конфликта и миростроительство», «Аналитическая записка (white paper) 2006 года о политике безопасности Германии и будущем вооруженных сил», «Межведомственные рекомендации для последовательной политики Федерального правительства в отношении нестабильных государств», а также стратегии нескольких министерств. Кроме того, Германия следует направлениям стратегий международных организа-

ций, таких как НАТО, ЕС, ООН и ОБСЕ. Тем не менее, концептуальная ясность отсутствует: сосуществование таких понятий как «Всеобъемлющая безопасность» (в немецком: »vernetzte Sicherheit«); Гражданское предотвращение кризиса и «Всесторонние подходы» осложняет межведомственное взаимодействие и взаимопонимание партнеров. Кроме того, становится видимым отсутствие общей стратегии, которая являет собой единое понимание проблем и целей: расстановка приоритетов, определение инструментов, установление партнеров и распределение ресурсов.

Структуры

Федеральное правительство поэтапно сформировало органы национального управления, такие как межведомственная группа по «Гражданскому предотвращению кризисов и всеобъемлющей безопасности», в качестве превентивной и межведомственной меры под гражданской руководством. С 2002 года Центр международных миротворческих операций занимается подбором, обучением и распределением гражданского персонала для работы в международных миссиях. В 2010 году приступил к работе подкомитет парламента Германии «Гражданское предотвращение кризиса и всесторонний подход». Кроме того, существует несколько межведомственных форумов по отдельным вопросам. В некоторых случаях, как недавно в Судане, взаимодействие этих структур позволило добиться ощутимых результатов. Однако, в остальном реализация концепции всеобъемлющей безопасности в существующих структурах остается сложным вопросом. Эти трудности зачастую объясняются тем, что федеральное правительство испытывает затруднения в провозглашении политических приоритетов, а также существованием проблемы коалиций и дробления компетенций по различным департаментам, наличия ведомственного принципа, согласно которому министры имеют относительную независимость в своих сферах.

Обязательства

Германия задействована во многих областях; она вносит свой вклад в миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ и ЕС, программ ДДР, групп друзей ООН. При всем уважении к данному обязательству, не всегда очевидно, что является решающим принципом, который определяет когда, где и с какими партнерами действует Германия. Более того, с увеличением продолжительности срока миссий, на обязательствах негативно сказываются ослабление материальной составляющей, персонала и, в особенности, политической поддержки.

Проблемы и возможности в глобальном управлении кризисами

Опыт прошлых лет показывает, что модель управления кризисами имеет свои недостатки. На это указывает неоднозначная оценка деятельности международных операций. Провалы или противоречивые результаты, как например, в Афганистане, Боснии-Герцеговине и Демократической Республике Конго численно превышают успехи в таких странах, как Сьерра-Леоне. Кроме того, события в Тунисе, Египте и Ливии в 2011 году, а также в Сирии в 2012 выявили пределы международных возможностей предпринимать действия. Несмотря на то, что международное сообщество отреагировало, оно было неспособно оценить развитие событий и разработать индивидуальные сценарии и стратегии.

Будучи частью международного сообщества, Германия может внести свой вклад в создание более оптимальных условий для эффективного управления кризисами. Для этого Германии необходимо решить ряд проблем.

Будущее управления кризисами: Необходимые перспективы » Управление кризисами – 2030«

Улучшить стратегическое планирование и повысить степень понимания будущего развития событий: Текущие тенденции, такие как растущее влияние Азии, стратегические намерения США, урбанизация, изменение климата, перемены в демографической ситуации и конфликт культур будут иметь влияние на международную систему управления кризисами. Кроме того, финансовый кризис и, как следствие, принятие национальных и международных программ жесткой экономии также будут иметь свой эффект. Последствия предсказать сложно. Однако, представляется несомненным, что ресурсы истощаются – просто вследствие устойчивой или растущей потребности в управлении кризисами наряду с сокращением бюджетов. Недавние события указывают на то, что превентивные меры и гражданские силы необходимы в более широком масштабе. Более того, нет ясности по многим вопросам: Какими будут кризисы в будущем? Какую форму примут обязательства внешних участников через 20 лет? Что потребуются для «Управления кризисами 2030» с точки зрения материальных и человеческих знаний и возможностей? С какими партнерами Германия сможет и захочет сотрудничать?

Операции, обязательства и ресурсы: Развитие средством извлеченных уроков Оценочные процессы

Выполнение систематического анализа: Германия может усовершенствовать свои инструменты управления кризисами только в случае постоянного переосмысления и оценки своих прошлых достижений и провалов при выполнении взятых обязательств. Если таковое и происходит, то оценка операций зачастую происходит за закрытыми дверями, и лишь изредка – систематически, комплексно и с привлечением всех участников. Зачастую оценке подвергаются только единичные инструменты вместо того, чтобы разбираться, в какой степени стратегические цели обязательств были достигнуты. При этом только посредством систематического, институционального и прозрачного анализа можно извлечь уроки, что позволит изменить данную практику.

В этом смысле, все завершённые операции прошлого должны анализироваться в контексте процессов *выявленных уроков/извлеченных уроков*. Помимо этого, «расстановку управления кризисами «необходимо пересмотреть через восемь лет после принятия плана действий »Гражданское предотвращение кризиса «и подвергнуть критической оценке. Результаты определяют будущее развитие структур, концепций, соглашений о сотрудничестве и механизмов финансирования. Идея состоит в эффективном и оправдывающем затраты управлении кризисами, которое дает устойчивые результаты.

Программы жесткой экономии и управление кризисами: объединение усилий

Понимать и контролировать влияние программ жесткой экономии: Как следствие международных финансовых кризисов, Германия и большинство ее партнеров запустили национальные программы жесткой экономии. При этом Германия не знает, провоцируют ли действующие программы жесткой экономии ее партнеров в ЕС, НАТО, ОБСЕ и ООН урезать финансирование управления кризисами и в какой степени. Возможно, что при уменьшении бюджетов государственного сектора, инструменты международного управления кризисами будут постепенно уменьшаться и в своем текущем объеме больше доступны не будут. Ответные меры в области политики необходимы, если потребность в управлении кризисами остается постоянной или даже возрастает при одновременном уменьшении ресурсов.

Следовательно, данные эффекты должны быть учтены в первую очередь. Независимо от этого, государства и организации могут достичь взаимодействия путем единообразного использования инструментов, таких как транспорт. Таким образом, они могут повысить эффективность управления кризисами и высвободить дополнительные средства.

Концептуальные изменения: Обеспечение четкого понимания и реальных требований

Консолидация терминов» всеобъемлющая безопасность» и «Гражданское предотвращение кризиса «: Оба термина являются ключевыми понятиями в политических действиях в сфере безопасности. Их совмещения, различия и черты остаются в большинстве случаев непроясненными. Последствиями являются замешательство международных партнеров и произвольное употребление на разных языках. Процесс прояснения данных понятий и их взаимосвязи может стать существенным вкладом в концепцию всеобъемлющей и согласованной безопасности Германии.

Понимание пределов всесторонних подходов на национальном и международном уровнях: На практике, очевидные проблемы и пределы реализации данных концепций были выделены. Согласованность является предпосылкой успеха в управлении кризисами, однако она не должна превращаться в преграду или становиться самоцелью. Существует разница между близким совпадением и, если необходимо, интеграцией, и согласованностью разделения труда среди участников. Эта разница должна учитываться как в теории, так и в практике. Всесторонние подходы не являются панацеей.

Структурные проблемы: усиление национальных структур и международное внедрение

Усиление национальных учреждений: Участники со стороны правительства и внешние наблюдатели из научного сообщества и гражданского общества периодически оценивают национальные структуры как малорациональные и неэффективные. Межведомственное сотрудничество в Германии основано на добровольном участии. Если таковое достигается, то ему, как правило, присуща высокая степень одобрения и легитимности. Проблема реформирования существующих структур или создание новых состоит в усилении эффективности и рациональности всестороннего управления кризисами, не ослабляя при этом легитимность данных структур.

Повышение последовательности международного сотрудничества: На успех международного сотрудничества в управлении кризисами очень влияет то, совместимы ли концепции, структуры и процессы различных участников, таких как государства и международные организации, и в какой степени. В этом отношении, международные организации, как и государства-участники данных организаций, играют ключевую роль в попытках создания практически осуществимой базы для сотрудничества.

Список сокращений

AA	Федеральное министерство иностранных дел	EU	Европейский союз (ЕС)
ALNAP	Организация активного изучения отчетности и осуществления гуманитарной деятельности	EUBG	Боевые группы Европейского союза
ASEAN	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)	EUFOR RD Congo	Силы Европейского союза ДР Конго
ASF	Африканские резервные силы (АРС)	EUISS	Институт исследований по вопросам безопасности Европейского союза
ATT	Международный договор о торговле оружием	EUJUST LEX Iraq	Миссия ЕС по обеспечению верховенства закона в Ираке
AU	Африканский Союз	EULEX Kosovo	Миссия Евросоюза по обеспечению верховенства закона и правопорядка в Косово
AWACS	Бортовая самолетная система дальнего радиолокационного обнаружения и предупреждения (АВАКС)	EUNAV- FOR Atalanta	Военно-морские силы Европейского союза
BAKS	Федеральная академия политики безопасности	EUPM Bosnia	Полицейская миссия Европейского союза в Боснии и Герцеговине
BICC	Международный центр конверсии в Бонне	EUPOL Afghanistan	Полицейская миссия Европейского союза в Афганистане
BMZ	Федеральное министерство по экономическому сотрудничеству и развитию	EUSEC RD Congo	Миссия Европейского союза по содействию реформированию сектора безопасности Демократической Республики Конго
CFSP	Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС	EUSR	Специальный представитель Европейского союза
CIMIC	Военно-гражданское взаимодействие	FPU	Сформированное полицейское подразделение
CIVPOL	Гражданская полиция	FriEnt	Рабочая группа по вопросам мира и развития
CPC	Центр по предупреждению конфликтов, ОБСЕ	GIGA	Немецкий институт глобальных и региональных исследований
CSC	Конфигурации, характерные для конкретной страны	GIS	Группа заинтересованных государств по практическим мерам в области разоружения (для реализации программы действия ООН против стрелкового оружия)
CSCE	Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе	GIZ	Немецкое общество по международному сотрудничеству
CSDP	Общая политика безопасности и обороны (ОПБО), ЕС	GPPT	Проектная команда полиции Германии
DAW	Отделение развития женщин, ООН	HR	Верховный представитель Европейского союза по международным делам и политике безопасности
DDR	Демилитаризация, демобилизация и реинтеграция (ДДР)	HSU	Объединение по безопасности человека, УКГВ ООН IAEA Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)
DED	Служба развития Германии	IAI	Институт международных отношений (Рим)
DFID	Департамент международного развития (Лондон)	IANSA	Международная сеть действий против стрелкового оружия
DFS	Департамент полевой поддержки, ООН	ICC	Международный уголовный суд
DGAP	Совет по международным отношениям Германии	ICISS	Международная комиссия по вмешательству и государственному суверенитету
DGVN	Немецкая ассоциация содействия ООН	ICRC	Международный комитет Красного Креста
DIE	Институт развития Германии	ICTR	Международный уголовный трибунал по Руанде
DIIS	Датский институт международных исследований (Копенгаген)	ICTY	Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии
DPA	Департамент по политическим вопросам, ООН	IDDRS	Единая система стандартов по демилитаризации, демобилизации и стандарты
DPKO	Департамент проведения операций по поддержанию мира, ООН	IDEA	Международный институт демократии и помощи выборам (Стокгольм)
DWHH	Германское общество помощи голодающим	IFES	Международный Фонд Избирательных Систем
ECHO	Бюро Европейского Сообщества по гуманитарным вопросам, ЕС		
ECOWAS	Экономическое сообщество Западноафриканских государств (ЭКОВАС)		
EEAS	Европейская служба по внешним делам, ЕС		
EGF	Европейская жандармерия		
EIDHR	Европейский инструмент содействия демократии и правам человека		
ESVP	Европейская общая политика по обороне и безопасности, ЕС		

IFS	Инструмент обеспечения стабильности, ЕС	PRIF	Франкфуртский институт исследования мира
IMF	Международный валютный фонд (МВФ)	PSI	Инициатива по безопасности в области распространения
INEF	Институт развития и мира университета Дуйсбург-Эссен	R2P	Ответственность за защиту
INSTRAW	Международный институт исследований и обучения ООН для развития женщин, ООН	SADC	Сообщество развития стран Южной Африки
INTERFET	Интернациональные силы для Восточного Тимора	SALW	Стрелковое оружие и легкие вооружения
ISAF	Международные силы содействия безопасности в Афганистане	SHIRBRIG	Бригада быстрого реагирования
KFOR	Международные силы под руководством НАТО, ответственные за обеспечение стабильности в Косово	SRSg	Специальный представитель Генерального секретаря ООН
KfW	Немецкое кредитное учреждение по реконструкции	SSR	Реформирование сектора безопасности
LTOs	Долгосрочные наблюдатели, Мультидонорский трастовый фонд	STOs	Краткосрочные наблюдатели
MDTF	Мультидонорский трастовый фонд	SU	Подразделение стабилизации
NAC	Североатлантический Совет	UN	ООН
NATO	Организация Североатлантического договора (НАТО)	UNAMA	Миссия ООН по оказанию помощи в Афганистане
NDI	Национальный демократический институт (Вашингтон, округ Колумбия)	UNAMID	Смешанная миссия ООН и Африканского союза в Дафуре
NGO	Неправительственная организация	UNAMSIL	Миссия ООН по оказанию помощи в Сьерра-Леоне
NRF	Силы реагирования НАТО	UNDP	Программа развития ООН
NUPI	Норвежский институт международных отношений (Осло)	UNHCR	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
NWFZ	Зоны, свободные от ядерного оружия	UNICEF	Чрезвычайный фонд помощи детям при ООН
OAS	Организация американских государств	UNIFEM	Фонд ООН для развития в интересах женщин
OCHA	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов	UNIPSIL	Объединенное представительство ООН по миростроительству в Сьерра-Леоне
ODI	Институт развития зарубежных стран (Лондон)	UNMIK	Временная администрация ООН в сербском крае Косово
ODIHR	Бюро по демократическим институтам и правам человека, ОБСЕ	UNMIS	Миссия ООН в Судане
OECD	Организация экономического сотрудничества и развития	UNMIT	Объединенная миссия ООН в Восточном Тиморе
OECD/DAC	ОЭСР - Комитет по содействию развития	UNOWA	Офис ООН для Западной Африки
OSAGI	Отдел специальных консультантов по гендерным вопросам и развитию женщин, ООН	UNPOL	Полиция ООН
OSCE	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)	UNRIC	Региональный информационный центр ООН для Западной Европы
PBC	Комиссия по миростроительству, ООН	UNTFHS	Трастовый фонд ООН по человеческой безопасности
PBF	Фонд по миростроительству, ООН	WAANSA	Западноафриканская сеть действий против стрелкового оружия
PBSO	Управление по поддержке миростроительства, ООН	WEU	Западноевропейский союз
		WFP	Всемирная продовольственная программа
		WID	Развитие вместо оружия

Содержание – в алфавитном порядке

Военно-гражданское сотрудничество (CIMIC)	24
Военные силы быстрого реагирования	25
«Группы друзей» Генерального секретаря ООН	26
Гуманитарная помощь	27
Демилитаризация, демобилизация и реинтеграция (ДДР)	28
ЕС/Европейский Союз	18
Защита гражданских лиц	10
Комплексный подход	29
Контроль за стрелковым оружием	30
Международный трибунал	31
Миростроительство	32
Миссии с полицейским компонентом	33
Наблюдение за выборами	34
Не навреди	11
«Обязанность защищать» (R2P)	12
Объединение средств	35
Оздоровление экономики	36
Операции ОПБО	37
Организация объединенных наций	19
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	20
Организация Североатлантического договора	21
Поддержание мира	38
Политические миссии	39
Принцип «местной собственности»	13
Принуждение к миру	40
Примирение и правосудие переходного периода	41
Продвижение демократии	42
Разоружение и контроль над вооружением	43
Разрешение конфликта	44
Резолюция 1325	14
Реформирование сектора безопасности (SSR)	45
Санкции	46
Специальные представители	47
Человеческая безопасность	15

Немецкий институт по вопросам международных отношений, внешней политики и безопасности (SWP) – это независимый центр научных исследований. Руководствуясь независимыми исследованиями и экспертизами, он консультирует Бундестаг (парламент Германии) и Федеральное правительство Германии по вопросам внешней политики и политики безопасности. Со времени его основания в 1962 году в городе Эбенхаузен, недалеко от Мюнхена, институт SWP укрепил свою репутацию как в Германии, так и за границей, благодаря публикациям, анализам и международным симпозиумам.

В январе 2001 года, институт SWP переехал в Берлин. В нем работает около 120 сотрудников, он является крупнейшим институтом в данной сфере исследований в Западной Европе. Институт SWP финансируется из бюджета Федеральной канцелярии и за счет средств третьих сторон.

Центр международных миротворческих операций (ZIF) был создан в 2002 году Федеральным правительством Германии и Бундестагом (парламентом Германии). Основной деятельностью Центра является обучение и предоставление гражданских экспертов для международных миротворческих операций, а также подготовка исследований и концепций по миростроительству и поддержанию мира. Центр тесно сотрудничает с Министерством иностранных дел Германии, отбирает и готовит кадры из Германии для работы в миссиях ООН, ЕС и ОБСЕ.

Интегрированный подход Центра, который объединяет обучение, отбор и подготовку кадров, а также разработку исследований, признан в мире в качестве ведущей модели.