

ВЫПУСК 3/2016

# СООБЩЕСТВО БЕЗОПАСНОСТИ

ЖУРНАЛ ОБСЕ



# Общий обзор »



**1** **Украина.** ОБСЕ продолжает предпринимать множество различных мер в связи с кризисом на Украине и вокруг нее. См. обзор основных мер за период с февраля по ноябрь 2016 года. Стр.4

**2** **Виченце.** С помощью проведенных в этом итальянском городе имитационных практических занятий ОБСЕ осуществляет подготовку специалистов по вопросам эффективного выявления жертв торговли людьми на маршрутах миграции и оказания им помощи. Стр.23

**3** **Белфаст.** Внутренний посредник из Северной Ирландии рассказывает о предстоящей большой работе по оказанию общинам помощи в переходе от шаткого мира к подлинному примирению. Стр.20

# СОДЕРЖАНИЕ » Выпуск 3/2016

## 4 УКРАИНА

ОБСЕ на Украине

## 6 СООБЩЕСТВО БЕЗОПАСНОСТИ

Восстановление контроля над вооружениями

Статусно-нейтральный контроль над вооружениями: надежды и ловушки

## 10 ОТЧЕТ

Удержание контроля над ядерным, химическим и биологическим оружием

## 14 В ФОКУСЕ

Кооперация с инсайдерскими посредниками

Как я занимался посредничеством изнутри в Северной Ирландии

## 20 СПЕЦИАЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ: МИГРАЦИЯ И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

Системная часть конфликта

Через призму трансатлантического рабства

Неразрывная связь

## 31 РАЗНОЕ

**Журнал "Сообщество безопасности"**  
издается Отделом связи и работы со СМИ  
Секретариата ОБСЕ  
Wallnerstrasse 6  
1010 Vienna, Austria  
Тел.: (+43-1) 514 36-6267  
osce.magazine@osce.org

Публикуется в печатном виде на английском и русском языках, а также в онлайн-формате на английском, русском, немецком, французском, итальянском и испанском языках на сайте: [www.osce.org/magazine](http://www.osce.org/magazine)

Высказываемые в статьях журнала мнения принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию ОБСЕ и ее государств-участников.

**Редактор**  
Урсула Фрёзе

**Редакционная коллегия**  
Мирослава Бехам, Пауль Беккерс, Урсула Фрёзе, Марцел Пешко, Наташа Раякович, Сандра Саккетти

**Художественное оформление**  
Александр Ракоцевич

**Перевод**  
Лингвистическая служба ОБСЕ

**Типография**  
Юберрайтер принт  
Шрифты: LeMonde Journal; Akkurat

Все материалы публикуются по усмотрению ОБСЕ. За опубликованную работу гонорар не выплачивается. Пишите по адресу: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org). ОБСЕ признательна всем авторам и художникам за их вклады.

**На обложке**

**Уличная жизнь Львова, Украина**  
Фото: © AVD



Читайте "Сообщество безопасности" онлайн:  
[www.osce.org/magazine](http://www.osce.org/magazine)

Следите за нами в социальных сетях:

 Twitter: @osce; @osce\_ru

 Facebook: osce.org

 Instagram: osceorg

# ОБСЕ на Украине



## Обновленная информация за период с февраля по ноябрь 2016 года

### Посредничество и переговоры

Действующий председатель ОБСЕ министр иностранных дел Германии Франк Вальтер Штайнмайер, Генеральный секретарь ОБСЕ Ламберто Заньер, а также Председатель Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Кристин Миттонен продолжают использовать любую возможность, чтобы настоятельно потребовать положить конец военным действиям и призвать к выполнению обязательств в рамках Минских соглашений.

**Трехсторонняя контактная группа (ТКГ)** состоит из представителей Украины, Российской Федерации и ОБСЕ (специальный представитель Действующего председателя Мартин Сайдик) и ее четырех рабочих групп. 21 сентября 2016 года рабочая группа по вопросам безопасности приняла рамочное решение об отводе вооруженных сил и тяжелых вооружений. Этот документ, подписанный представителями правительств Украины и Российской Федерации в ТКГ и парафированный представителями некоторых районов Донецкой и Луганской областей, предусматривает, среди прочего, отвод вооруженных сил и техники в трех первоначальных зонах разъединения на линии соприкосновения.

В рабочей группе по политическим вопросам проходили дискуссии, касающиеся условий проведения в некоторых районах Донецкой и Луганской областей местных выборов. Предпринятые в рамках рабочей группы по гуманитарным вопросам усилия привели к освобождению нескольких пленных и позволили обеспечить ремонт критической гражданской инфраструктуры. Экономическая рабочая группа занималась такими вопросами, как дальнейшая выплата пенсий лицам, имеющим на нее право, на территории, не контролируемой правительством.

После резкого увеличения в весенние и летние месяцы количества случаев нарушения режима прекращения огня, базового требования Минских соглашений, 26 августа ТКГ призвала к его полному соблюдению в связи с началом школьного года. После некоторого периода относительного затишья ситуация вновь ухудшилась, когда в среднем ежедневно происходило более тысячи взрывов, число которых в середине ноября достигло более 3000, причем большое число случаев связано с использованием вооружений, запрещенных Минскими соглашениями.

### Мониторинг

**Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ на Украине (СММ)** продолжала осуществлять мониторинг положения в области безопасности на Украине и взаимодействовать с населением с целью уменьшения напряженности. 18 февраля 57 государств – участников ОБСЕ приняли консенсусом решение о продлении срока действия мандата Миссии до 31 марта 2017 года и утверждении бюджета в размере 98,8 миллиона евро.

25 мая в находящемся под контролем правительства городе Счастье Луганской области СММ создала девятый передовой пункт базирования патрулей с целью расширения присутствия наблюдателей близ линии соприкосновения. При перемещении наблюдатели продолжают сталкиваться с определенными ограничениями, особенно в районах, не находящихся под правительственным контролем, и с обеих сторон отсутствуют гарантии безопасности.

В рамках своей мониторинговой деятельности СММ приступила к проверке выполнения рамочного решения Трехсторонней контактной группы от 21 сентября, как это предусмотрено подписавшими его сторонами. Она наблюдала за процессом отвода в районах станицы Луганская, Золотое-Первомайск и Петровская-Богдановка путем патрулирования и дистанционного наблюдения.

По состоянию на 9 ноября СММ насчитывала 682 международных наблюдателя, а общее количество сотрудников составляло 1092 человека. См. ежедневное обновление информации о работе Миссии: [www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates](http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates) и два новых тематических доклада – об ограничениях в отношении свободы передвижения СММ и о связанных с конфликтом перемещениях, которые были опубликованы в августе: [www.osce.org/ukraine-smm/156571](http://www.osce.org/ukraine-smm/156571)

Наблюдательная миссия ОБСЕ на двух российских пунктах пропуска "Туково" и "Донецк" продолжала осуществлять мониторинг и представлять доклады о ситуации на этих двух российских пунктах пропуска, а также о пересечениях границы. Срок действия ее мандата 4 октября 2016 года был продлен до 31 января 2017 года.

## Права и свободы

**Бюро по демократическим институтам и правам человека** продолжает углублять диалог между гражданским обществом и государственными структурами на Украине. Его проекты касаются мониторинга положения в области прав человека, поощрения диалога и сотрудничества между российским и украинским гражданскими обществами, обеспечения законодательной базы и финансирования деятельности политических партий, вопросов парламентской этики, механизмов обеспечения гендерного равенства, законотворчества, терпимости и недискриминации, а также содействия диалогу между религиозными или идеологическими сообществами и украинскими властями.

В период между февралем и ноябрем 2016 года около 500 украинских субъектов были охвачены мероприятиями по укреплению доверия и наращиванию потенциала, включая мероприятия по борьбе с преступлениями на почве ненависти, семинары экспертов по вопросам деятельности политических партий, учебные программы для консультантов по гендерным вопросам и семинары по вопросам парламентской этики.

Положение на Украине оставалось в ряду наивысших приоритетов деятельности **Верховного комиссара по делам национальных меньшинств** Астрид Торс, срок пребывания которой в этой должности завершился 19 августа. В марте она посетила Киев, чтобы вместе с комитетом верховной рады по правам человека, национальным меньшинствам и межэтническим отношениям выступить в роли соведущей на встрече круглого стола, посвященной укреплению институциональной базы в области межэтнических отношений на Украине в контексте децентрализации. В октябре на последующем мероприятии собрались представители региональных государственных администраций для обсуждения того, каким образом на региональном уровне можно было бы практически осуществить рекомендации ВКНМ в отношении институциональной базы. Также в октябре Бюро ВКНМ и Национальное агентство гражданской службы организовали дискуссию экспертов, посвященную стандартам и передовой практике

в области языковых прав меньшинств, в том числе в отношении языковой аттестации.

Этот институт продолжает обращать внимание государств-участников на положение в Автономной Республике Крым и на вызывающий беспокойство рост политически мотивированного давления на представителей общины крымских татар.

**Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации** Дуня Миятович продолжает пристально следить за ситуацией со свободой средств массовой информации и безопасностью журналистов на Украине. Во время своего четырехдневного официального визита в Киев в октябре Представитель встретила с министром иностранных дел Павлом Климкином, старшими государственными должностными лицами, представителями гражданского общества и медиасообщества и приветствовала их приверженность делу укрепления свободы СМИ на Украине. Она также призвала власти активизировать свои усилия, чтобы положить конец безнаказанности за совершенные в отношении журналистов преступления.

**Специальный представитель и координатор ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми** Мадина Джарбуссынова 1–15 августа посетила Донецкую область с целью проинформировать центральные и местные органы власти, организации гражданского общества и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) об угрозе торговли людьми в Восточной Украине.

## Координатор проектов на Украине

Координатор проектов ОБСЕ на Украине продолжал оказывать содействие в решении стоящих перед Украиной проблем, связанных с кризисом, обеспечивая экспертную поддержку в проведении конституционной реформы и реформы судебной и правоохранительной систем и поощряя диалог по восстановлению доверия между центральным правительством и затронутыми конфликтом сообществами на востоке.

Проекты предусматривают оказание правительству поддержки в разминировании и в разработке стратегий социальной адаптации ВПЛ и бывших участников боевых действий. Другой сферой внимания является развитие журналистики, чутко реагирующей на конфликты, и обеспечение безопасности журналистов.

*См. предыдущие выпуски обновленной информации о действиях ОБСЕ в связи с кризисом на Украине и вокруг нее в "Сообществе безопасности", выпуски 2/2014, 3/2014, 1/2015 и 3 4/2015.*

# День безопасности в Вене

## Восстановление контроля над вооружениями

Ослабление контроля над вооружениями, внезапные военные учения и случаи опасных военных столкновений – таковы тревожные события, привносящие неуверенность в обстановку в области европейской безопасности. Организованный Генеральным секретарем Ламберто Заньером День безопасности ОБСЕ, состоявшийся в Вене 3 октября, придал импульс крайне необходимому всеохватывающему диалогу по этим вопросам. Делегаты в ОБСЕ и эксперты в области безопасности выдвинули конкретные предложения для предотвращения и урегулирования военных инцидентов с целью усиления многосторонних антикризисных мер и сокращения рисков. Они также обсудили недавний призыв Действующего председателя Франка-Вальтера Штайнмайера к восстановлению контроля над вооружениями в Европе.

**Патрисия Флор Уполномоченный по вопросам разоружения и контроля над вооружениями федерального правительства Германии**



### Необходим планомерный диалог

"Я слышала от многих, что положение с безопасностью в Европе сегодня внушает опасения. У нас есть гибридные конфликты, у нас есть опасные военные столкновения; у нас есть крупные внезапные учения, которые становятся сюрпризом для других. Так что нам необходимо что-то делать в связи с

положением в области безопасности в Европе. Я слышала от многих, что это означает работу над обновлением Венского документа, которая касается укрепления доверия, транспарентности, проведения инспекций, и работу по модернизации режима Договора открытого неба, который позволяет государствам-членам совершать облет территории других государств и таким образом получать представление о том, что там происходит. Однако это также означает, что необходимо проверить инструментарий по контролю над обычными вооружениями, задавшись следующим вопросом: каким образом нам необходимо адаптировать его к сегодняшним вызовам?

Начать нам придется с анализа восприятия угроз, существующих у людей опасений и перспектив в области безопасности, которые хотелось бы обсудить. Предложение министра Штайнмайера заключается в необходимости приступить к планомерному диалогу именно по этим вопросам.

Контроль над обычными вооружениями означает, что вы пытаетесь во взаимобязывающем согласованном формате ограничить ваш военный потенциал. Вы соглашаетесь с тем, что на определенной стадии становится бессмысленным продолжать увеличивать количество того, что вы производите. Больше оружия, больше танков, больше военной техники. Нам нужно найти область общих интересов в Европе, где каждый может сказать: давайте согласимся с определенными правилами, с определенными соглашениями, определенными ограничениями, предельными значениями и мерами обеспечения транспарентности и контроля. По большому счету, мы полагаем, что это позволит повысить безопасность в Европе в наших общих интересах. Но это, наверное, будет трудно".

**Александр Грушко  
Постоянный представитель  
Российской Федерации  
при НАТО**



### Необходим разговаривать

"Сегодня у нас состоялся искренний обмен мнениями относительно инструментов, которые мы должны использовать для улучшения нынешнего напряженного положения в области безопасности с рассмотрением конкретных военных озабоченностей, возникших в связи с активной военной деятельностью в различных частях европейского континента. Мы считаем эти дискуссии весьма важными. Нужно также говорить о необходимости повернуть вспять общую тенденцию в области европейской безопасности. Военная активность НАТО на ее восточном фланге, превращение балтийского региона в арену военного соревнования серьезно усугубили ситуацию. Заниматься лишь проверкой механизмов, закрепленных в Венском документе, недостаточно; мы ожидаем полного изменения политики НАТО. Я искренне считаю, что ОБСЕ является надлежащим форумом, где все действуют на равных условиях, каждая делегация может поднять любой вопрос, а ОБСЕ располагает множеством соответствующих инструментов и механизмов.

Европейский контроль над вооружениями похож на упавший велосипед. Когда вы используете процесс, основанный на юридически обязывающих документах со всеми необходимыми форматами для решения конкретных вопросов, то легко

двигаться дальше. Однако процедура контроля над вооружениями в Европе остановилась, поскольку страны НАТО не ратифицировали адаптированный Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), что Россия сделала в 2004 году. Старый ДОВСЕ более не актуален, а его адаптированный вариант устарел. Возможно, это одна из причин, по которой Германия пришла к заключению, что назрело время перезапустить основополагающие дискуссии о роли контроля над вооружениями в новой ситуации в области европейской безопасности.

На протяжении многих лет в основе безопасности в центральной части Европы лежали ограничения. Мы работали над налаживанием стратегического партнерства с Европейским союзом, выстраивая конструктивные отношения с НАТО, оказывая, например, помощь МССБ в Афганистане. Самый крупный за всю историю проект по борьбе с наркотрафиком из Афганистана был осуществлен под эгидой Совета Россия-НАТО; совместно мы обучили более 4000 офицеров из Афганистана, Пакистана и центральноазиатских стран.

Сегодня ситуация кардинальным образом изменилась. НАТО приостановила все конкретные проекты сотрудничества. В сообщениях некоторых экспертов утверждается, что Россия воздержалась от вторжения в прибалтийские государства лишь потому, что НАТО приняла решение развернуть там свои батальоны. Если ситуация воспринимается таким образом, то это крайне ошибочное восприятие. Однако реальная проблема состоит в том, что военное планирование основано на подобных ошибочных представлениях".

**Александр Вершбоу**  
Заместитель Генерального  
секретаря НАТО

### У нас противоречивые видения

"До тех пор пока Россия не будет готова отказаться от агрессии в отношении своего суверенного соседа Украины, приостановление

практического сотрудничества, осуществлявшегося в последние годы между НАТО и Россией, будет сохраняться. Выполнение Минских соглашений могло бы стать одним шагом для выхода из существующего тупика. При этом Крым будет продолжать оставаться незаконно аннексированным, и эту проблему не удастся решить в одночасье, на это могут уйти годы, даже десятилетия.

Но мы все еще ведем переговоры с русскими в Брюсселе. Транспарентность и уменьшение опасности являются одним из наших приоритетов – по крайней мере, чтобы определить пути отхода от края пропасти. Затем проработку вопросов для проведения конкретных переговоров предстоит передать соответствующим форумам, среди которых первым в нашем списке является ОБСЕ.

Безопасность воздушного движения является еще одним вопросом, где возможны некоторые обнадеживающие подвижки в свете проводимой прибалтийскими государствами, включая Россию, работы по повышению предсказуемости в управлении военно-гражданским воздушным движением. Во многих случаях военные и невоенные инциденты отражают преднамеренное стремление Российской Федерации повысить напряженность, послать устрашающий сигнал, даже обозначить зоны влияния, которому, мы думаем, нет места в XXI столетии.

Мы придерживаемся противоположных взглядов на то, каким образом следует строить европейскую безопасность. По моему мнению, мы в НАТО и в большинстве стран Европы верим в принципы хельсинкского Заключительного акта, уважаем суверенитет каждого отдельно взятого государства. Россия же хочет вернуться назад к чему то похожему на Ялту 2, основанному на сферах влияния. До тех пор пока все мы не вернемся в единое пространство, нам следует быть реалистами – не фаталистами, но реалистами в отношении того, как много мы можем сделать в техническом плане.

В отношении обновления Венского документа от различных союзных государств поступил целый ряд предложений, касающихся понижения пороговых уровней для уведомлений о проведении учений, понижения пороговых уровней при затребовании проведения обязательных инспекций и по крайней мере уменьшения, если ни перекрытия, лазейки, позволяющей России проводить неограниченные "внезапные" учения с участием сотен тысяч войск без какого бы то ни было уведомления. Польша представила предложение относительно некоторых положений, касающихся опасной военной деятельности.

Россия фактически ранее выступала за многие из этих вещей. В моей карьере это в некотором роде трагедия, когда часто обе стороны разделяют одну и ту же позицию, но не в одно и то же время. Будем надеяться, что Россия поймет, что в ее собственных интересах восстановить определенную предсказуемость, которую был призван обеспечить Венский документ, и обновить его до новых, более актуальных кондиций".

### Дополнительная информация:

"More security for everyone in Europe: A call for a re-launch of arms control". Статья Действующего председателя ОБСЕ министра иностранных дел Германии Франка-Вальтера Штайнмайера, опубликованная в "Франкфуртер Альгемайне Цайтунг" 26 августа 2016 года: [www.osce.org/cio/261146](http://www.osce.org/cio/261146) (на английском и немецком языках)

Дни безопасности ОБСЕ: [www.osce.org/sg/secdays](http://www.osce.org/sg/secdays)

# Статусно нейтральный контроль над вооружениями: надежды и ловушки

Сергей Капанадзе, Ули Кюн, Вольфганг Рихтер и Вольфганг Целльнер

Успех Хельсинкского процесса в 1970-е годы был возможным благодаря готовности согласиться с территориальным статус-кво в Европе. В противоположность этому, окончание холодной войны и распад Советского Союза привели к возникновению территориальной реальности, характеризующейся появлением новых государств с неопределенным статусом безопасности, сепаратистскими вооруженными конфликтами и национальной рознью.

Территориальные споры в Восточной Европе и на Южном Кавказе на протяжении уже целого поколения отравляют отношения между государствами и разрушают жизни людей. Они препятствуют осуществлению международных соглашений по контролю над вооружениями и мер укреплению доверия и безопасности (МДБ) в районах, подконтрольных де-факто режимам. В то же время разногласия относительно статуса этих режимов мешают развитию общеевропейских механизмов контроля над вооружениями, в частности Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) и адаптированного ДОВСЕ.

В этих спорных районах статусно нейтральные меры укрепления доверия и контроля над вооружениями могут играть важную роль в качестве инструмента как предотвращения, так и урегулирования конфликтов. Нет никаких сомнений, что статусно нейтральный контроль над вооружениями является трудным делом. Соглашения о контроле над вооружениями обычно заключаются правительствами, которые представляют международно признанные государства. Однако многие юристы-международники придерживаются того мнения, что с де-факто режимами возможны совместные действия и даже заключение договоров при условии наличия политической воли. В качестве исторических примеров можно привести Соглашение 1963 года о разрешении поездок между двумя немецкими государствами и Договор об ограничении испытаний ядерного оружия 1963 года, а также названия и функционирование ряда полевых операций Организации Объединенных Наций и ОБСЕ, включая их соответствующие миссии в Косово, или Женевские международные дискуссии, в которых совместно участвуют представители из Тбилиси, Цхинвали, Сухуми, Москвы и Вашингтона.

## Почти забытый документ ОБСЕ

ОБСЕ является, возможно, единственной региональной организацией по безопасности, обладающей согласованным документом о статусно нейтральных мерах, подлежащих принятию в конфликтных ситуациях. Это почти забытый документ "Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций", принятый в 1993 году. Здесь мы читаем: "Идентификация сторон, участвующих в той или иной кризисной ситуации, будет в каждом случае осуществляться согласно соответствующим нормам международного права и положениям, принятым в рамках СБСЕ. В случаях, когда такие стороны не являются государствами, их идентификация и последующее участие в процессе предотвращения, регулирования и/или урегулирования кризиса не влияет на их статус". Другими словами, государства и другие стороны могут сотрудничать в процессах предотвращения и регулирования кризисов независимо от их статуса, если все стороны согласны с таким подходом.

Документ предлагает богатый выбор возможностей для соответствующих действий. Под заголовком "Меры транспарентности" мы находим "чрезвычайный обмен информацией" или "уведомления о некоторых видах военной деятельности". В разделе, озаглавленном "Меры ограничения", содержатся такие предложения, как "обращение с нерегулярными силами" или "ограничения некоторых видов военной деятельности". Особый интерес представляют "Меры укрепления доверия", включая предложения относительно "групп связи", "установления линий прямой связи", "совместных групп экспертов по поддержке регулирования кризисов" и "совместных координационных комиссий или групп".

Изложенные в этом документе меры направлены на повышение безопасности на спорных территориях и вокруг них без ущерба для принципиальных позиций участвующих сторон в отношении статуса и без предвосхищения результатов процессов урегулирования конфликтов, которые окончательно определяют политический статус таких территорий.

## Трудности с достижением

В действительности достижение решений относительно статусно нейтрального контроля над вооружениями является трудным делом. Фактически отсутствуют примеры наличия успешных подходов. Де-факто режимы категорически отвергают право центральных правительств действовать на подконтрольных этим режимам территориях в качестве хозяина в целях выполнения соглашения о контроле над вооружениями или о мерах укрепления доверия. Они, как правило, либо хотят осуществлять такие права самостоятельно, либо отрицают, что спорная территория относится к сфере применения данного соглашения. Третьим государствам, которые не признали какой либо де факто режим, не разрешается по международному праву передавать этому режиму функции центрального государства – определение пунктов въезда и выезда, обеспечение сопровождающих групп или подписание отчетов об инспекциях.

Если в сепаратистском регионе размещены иностранные вооруженные силы, то государства, которые признают его независимость, могут потребовать, чтобы де факто режим предоставил разрешение со стороны центрального правительства, тогда как государство, от которого он, по его утверждению, отделился, будет горячо оспаривать такую интерпретацию, рассматривая размещение сил на спорных территориях как незаконную оккупацию в нарушение своего суверенитета.

## Четыре примера

**Ч**тобы увязать эти рассуждения с реальными конфликтами, полезно проанализировать четыре конфликтных ситуации в Европе, где ОБСЕ участвует в регулировании затяжных конфликтов. В случае Нагорного Карабаха между государством (Азербайджан) и де факто режимом отсутствуют какие либо отношения. Единственная форма обмена – перестрелки. Ситуация могла бы быть улучшена путем принятия мер обеспечения транспарентности и задействования механизма по предотвращению инцидентов. Нынешний рост числа посещений с целью мониторинга является небольшим шагом в правильном направлении.

**В** случае Абхазии и Южной Осетии между государством и де факто режимами действительно существуют ограниченные отношения. Хотя Грузия официально не признает эти режимы в качестве партнеров по переговорам, на Женевских международных дискуссиях собираются участники из Тбилиси, Цхинвали и Сухуми, Москвы и Вашингтона под совместным председательством Организации Объединенных Наций, ОБСЕ и Европейского союза. Созданные по инициативе

Женевских международных дискуссий механизмы по предотвращению инцидентов и реагированию на них занимаются конкретными проблемами на местах. И хотя в данный момент они не включают соглашений по контролю над вооружениями, они могли бы стать основой для обсуждения и осуществления подобных мер.

В случае Восточной Украины де факто власти Донецка и Луганска не являются сторонами официального посреднического формата Трехсторонней контактной группы, однако часто вступают с ней в переговоры и подписали два минских соглашения от сентября 2014 года и февраля 2015 года. Эти соглашения предусматривают ряд мер по контролю над вооружениями, связанных с прекращением огня, наиболее важной из которых является вывод некоторых категорий тяжелых вооружений из зон безопасности различной глубины. В данном случае меры статусно нейтрального контроля над вооружениями являются очевидно уместными.

**В** случае Приднестровья де факто режим официально признан соответствующим государством в качестве партнера по переговорам и является стороной официальных переговоров в формате "5+2" (Молдова, Приднестровье, ОБСЕ, Россия и Украина плюс Европейский союз и Соединенные Штаты). С учетом сложившейся ситуации Миссия ОБСЕ в Молдове при поддержке российских и украинских экспертов в 2004 и 2005 годах разработала всеобъемлющий пакет мер контроля над вооружениями и МДБ, которые могли бы привести к полной демилитаризации этих двух образований в случае их осуществления, которого не произошло. Двумя наиболее вероятными причинами этой неудачи являлись ухудшение политической обстановки после провала меморандума Козака 2003 года (соглашение о создании асимметричного единого молдавского государства) и тот факт, что эти предложения включали всю территорию как Молдовы, так и Приднестровья и таким образом косвенно уравнивали эти два образования – подход, который имел негативные последствия из за существующего у Молдовы понимания, что Приднестровье не должно рассматриваться в качестве равной стороны.

Эти примеры показывают, что отношения между имеющим большее международное признание государством и отделяющимся де факто режимом являются ключевым фактором, который определяет возможность статусно нейтрального контроля над вооружениями. Хотя наши четыре примера не являются констатацией успеха, они реально показывают, что меры статусно нейтрального контроля над вооружениями могут осуществляться при согласии всех сторон.

*Более развернутая статья авторов по этому вопросу должна быть опубликована в 2017 году.*

## Поддержка ОБСЕ резолюции 1540 СБ ООН

# Удержание контроля над ядерным, химическим и биологическим оружием

Согласно резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) 1540, государства обязаны принимать сотни мер, каждая из которых имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы оружие массового уничтожения и средства его доставки не попали в плохие руки. ОБСЕ играет ключевую роль в оказании государствам-участникам помощи в правильном осуществлении этой резолюции. Адриана Воленикова, помощник сотрудника по проектам в Отделе обеспечения деятельности Форума по сотрудничеству в области безопасности Центра по предотвращению конфликтов ОБСЕ, объясняет.

### Что государствам необходимо делать для осуществления Резолюции 1540 СБ ООН?

В резолюции 1540 СБ ООН содержатся три главных обязательства государств. Во первых, они должны воздерживаться от оказания в любой форме поддержки негосударственным субъектам в разработке, приобретении, производстве, обладании, перевозке, передаче или применении ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки. Во вторых, они должны иметь соответствующее законодательство. И в третьих, они должны принимать строгие меры национального контроля, чтобы быть уверенными в том, что любые материалы, которые

могли бы использоваться для создания или доставки этого оружия, находятся под надежной защитой.

В целом резолюция 1540 СБ ООН насчитывает для государств около 300 обязательств. Для оказания им поддержки в их выполнении Совет Безопасности ООН учредил Комитет 1540, деятельность которого обеспечивается Управлением ООН по вопросам разоружения (УВР ООН).

Ключевой в осуществлении этой резолюции является ликвидация наиболее слабых мест. Осуществление крупными ядерными державами жесткого контроля над своим оружием является недостаточным, когда какое-либо небольшое государство может использоваться, например, как страна транзита. Когда речь

идет о контроле возможных ингредиентов для химического оружия, мы имеем дело с химической промышленностью, масштабы которой огромны. Еще труднее контролировать биологические субстанции, поскольку они используются обычными лабораториями и медицинскими учреждениями, в отношении которых необходимо быть уверенными, что все их образцы, различные вирусы и патогенные микроорганизмы находятся под надежной защитой.

### Какова роль ОБСЕ?

Государства – участники ОБСЕ впервые решили, что поддержка резолюции 1540 СБ ООН имеет важное значение, когда Соединенные Штаты и Соединенное Королевство внесли этот вопрос в повестку дня ОБСЕ в 2009 году. С тех пор поддержка ОБСЕ набирает свои обороты. В 2011 году Совет Безопасности ООН принял



**“подтверждая, что  
распространение  
ядерного,  
химического и  
биологического  
оружия, а также  
средств его доставки  
представляет угрозу  
для международного  
мира и  
безопасности...”**

**Резолюция 1540 Совета  
Безопасности ООН**

резолюцию 1977, в которой к региональным организациям обращена просьба оказать помощь в осуществлении резолюции 1540 СБ ООН, и позднее в том же году ОБСЕ подписала с УВР ООН МОД, взяв на себя обязательство о совместной работе.

Комитет 1540 располагает лишь ограниченным количеством экспертов – в настоящее время девять человек, – которые занимаются наблюдением за осуществлением резолюции 1540 СБ ООН по всему миру. В ОБСЕ мы располагаем хорошими возможностями для оказания соответствующей помощи. 57 государств-участников еженедельно встречаются на Форуме по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) для обсуждения военных аспектов безопасности. Благодаря повседневной работе, которая является продолжением этого диалога по проблемам безопасности, мы часто контактируем с соответствующими министерствами и пользуемся их доверием. Государства-участники назначили координаторов в своих министерствах иностранных дел, и некоторые из них участвуют в неофициальной "группе друзей по резолюции 1540 СБ ООН" под председательством Беларуси и Испании. С 2010 года в Отделении по обеспечению деятельности ФСОБ Центра по предотвращению конфликтов существует специальная должность в поддержку осуществления резолюции 1540 СБ ООН. В 2015 году ФСОБ принял решение, прямо признающее роль ОБСЕ в содействии осуществлению резолюции 1540 СБ ООН и, в частности, роль Центра по предотвращению конфликтов.

Поддержка резолюции 1540 СБ ООН со стороны ОБСЕ является прекрасным примером того, каким образом она практически осуществляет главу VIII Устава ООН о региональных соглашениях. С одной стороны, она доводит осуществление резолюции Совета Безопасности до регионального и странового уровня. Не только ФСОБ регулярно включает резолюцию 1540 СБ ООН в свою повестку дня, но и ОБСЕ на основании решений ФСОБ оказывает государствам-участникам непосредственную помощь в ее осуществлении. С другой стороны, наша работа возвращается на глобальный уровень. Мы на регулярной основе поддерживаем контакты с УВР ООН. Раз в год Председатель Комитета ООН 1540 приезжает в Вену, чтобы выступить на заседании ФСОБ и провести брифинг для государств-участников.

## **Каким образом государствам-участникам оказывается непосредственная помощь?**

Прежде всего, мы садимся вместе и просматриваем вместе с ними так называемую матрицу резолюции 1540 СБ ООН, в которой подробно перечисляются все их обязательства. В связи с многокомпонентностью обязательств при проведении такого странового диалога у нас за столом могут находиться более 20 различных министерств – министерства здравоохранения, промышленности и экономики и даже ветеринарные службы. Мы занимаемся вопросами пограничного контроля, таможенного контроля, физической защиты материалов – большим количеством вещей – для обеспечения того, чтобы имеющийся у государства даже в обычном гражданском пользовании любой потенциально опасный материал, например, рентгеновское оборудование в госпиталях или лабораторные образцы, находился под защитой. Значительная часть работы заключается также в обеспечении того, чтобы предприятия, производящие эти материалы, ответственно относились к своей работе. Для этого необходимы программы обеспечения так называемого внутреннего соответствия стандартам. И мы рекомендуем правительствам собирать данные о том, какие предприятия существуют в их стране, и информировать эти предприятия об опасности, которую может нести производимая ими продукция в плане терроризма.

Такой страновой диалог приводит к разработке национальной плана действий по осуществлению, обычно включающего около 20 мер, которые государства намерены предпринять в последующие три-пять лет. Мы всегда рекомендуем государствам проследить, чтобы это не было всего лишь искусственным мероприятием, придать ему приоритетный характер и придерживаться реалистичного подхода. Кроме того, конкретно указывать, какого характера помощь может им потребоваться. Требуют ли они, чтобы кто-либо провел логистический анализ? Планируют ли они рассмотреть возможность включения мероприятий в свой государственный бюджет или же они собираются искать средства? В данный момент в регионе ОБСЕ насчитывается 15 планов действий в отношении резолюции 1540 СБ ООН.

## **Какие уникальные услуги обеспечивает ОБСЕ?**

Для обеспечения осуществления резолюции 1540 СБ ООН требуется платформа для сотрудничества. Мы объединяем людей. Это то, что мы обеспечиваем. Мы не пытаемся вновь изобрести колесо. Например, если я

работаю со страной над ядерными остатками и мы в нашей оценке с различными министерствами находим, что какой либо ядерный компонент является предметом озабоченности, я свяжусь с Международным агентством по атомной энергии, чтобы узнать, насколько они осведомлены об этой проблеме, и пригласить их работать с этой страной напрямую. Затем я проинформирую МИД, чтобы они знали, что эта проблема находится под контролем и не занимались дублированием усилий. Мы поступаем таким образом с Организацией по запрещению химического оружия, со Всемирной Организацией здравоохранения и с Группой поддержки Конвенции по биологическому оружию. Кто то может предположить, что эти организации, которые являются столь крупными, не будут нуждаться в ОБСЕ как в соответствующей платформе и смогут делать это самостоятельно. Однако, возможно, потому, что они являются столь крупными или не имеют тесных контактов и координаторов в тех странах, в которых мы их имеем, они действительно полагаются на нас.

Иногда именно мелочи играют решающую роль. Если какая либо страна не выполняет то или иное обязательство, я всегда пытаюсь разобраться: в чем проблема, где недочет? Часто это просто отсутствие осведомленности о том, где они могли бы получить подготовку или средства, или же отсутствие коммуникационных возможностей, проблемы языка. Например, Кыргызстан получил помощь в подготовке номенклатурного перечня для контроля за экспортом, который, однако, не был переведен на язык страны, и они не получили необходимых денег. Вот так мы поступили. Мелочь, однако из за этого правительство не смогло продвинуться вперед и выпустить правительственный указ. И сейчас Кыргызстан имеет на руках номенклатурный перечень. Без перевода они бы его не имели.

## **Оказываете ли вы помощь в проведении мониторинга и обзора?**

В этом году был проведен глобальный всеобъемлющий обзор по резолюции 1540 СБ ООН, и ОБСЕ принимала в нем участие. На встрече в Нью Йорке мы выдвинули несколько предложений.

Кроме того, ОБСЕ оказывает помощь в проведении совместных обзоров. Они служат для государств весьма полезной возможностью ознакомиться с практикой друг друга, особенно потому, что сама резолюция не содержит указаний о том, каким образом заниматься ее осуществлением. В этом году мы оказали поддержку в проведении трехстороннего совместного обзора между

Кыргызстаном, Таджикистаном и Беларусью. Первую встречу мы провели в 2014 году в Бишкеке и затем одну в Минске в августе этого года, когда мы пригласили киргизских и таджикских должностных лиц в различные институты, занимающиеся идентификацией химических, биологических и ядерных материалов. Они также обсудили законы Беларуси об экспортном контроле и посетили аэропорт, чтобы посмотреть, каким образом там осуществляется рентгеновский досмотр. В настоящее время мы оказываем поддержку в области экспортного контроля как Кыргызстану, так и Таджикистану с помощью предоставленного Соединенными Штатами гранта, так что возможность ознакомления с опытом Беларуси оказалась для них уместной. Третья встреча запланирована на январь 2017 года в Душанбе.

## **Как, по Вашему мнению, ОБСЕ поддерживает продвижение резолюции 1540 СБ ООН?**

Одним из результатов, к которым, предположительно, должен привести всеобъемлющий обзор, является выработка для региональных организаций рекомендации не только играть координирующую роль, но и устранять недостатки в конкретной деятельности и искать доноров для финансирования этой работы. Мы осуществляем этот переходный процесс. Благодаря Швейцарии и Италии, которые предоставили для этой цели небольшую субсидию, и Соединенным Штатам, которые неизменно поддерживают нашу деятельность, мы разработали ряд проектов, включая проведение оценки химической ситуации на Украине и оказание помощи в области экспортного контроля для Центральной Азии. На эти виды деятельности сейчас ведется сбор сотен тысяч евро. В данный момент бюджет проекта ОБСЕ по резолюции 1540 СБ ООН составляет 1,6 млн евро. Европейский союз намерен после принятия Европейским советом соответствующего решения обеспечить поддержку проводимых в ОБСЕ дополнительных мероприятий в отношении резолюции 1540 СБ ООН.

Мы также начинаем увеличивать масштабы подготовки: первый курс подготовки контактных пунктов ОБСЕ по резолюции 1540 был организован в этом году в июне-июле Российской Федерацией в Калининграде.

До настоящего времени эта деятельность ОБСЕ осуществлялась на внебюджетной основе. Мы надеемся, что осуществляемая Центром по предотвращению конфликтов поддержка выполнения резолюции 1540 СБ ООН будет включена в Сводный бюджет. Это позволило бы повысить эффективность планирования, а также обеспечить заслуженное признание этой работы в качестве жизненно важного направления деятельности ОБСЕ.

# Кооперация с инсайдерскими посредниками

Кристина Штеннер

ОБСЕ наделена своими государствами-участниками широкими полномочиями в деле укрепления мира и безопасности в своем регионе, однако, как это ни парадоксально, иногда сталкивается с добровольно возложенными на себя политическими ограничениями в выполнении этой роли. Такое положение вместе с быстро изменяющейся природой конфликтов требует новых и нестандартных подходов к предотвращению конфликтов и посреднической деятельности. Одним из многообещающих вариантов является взаимодействие с инсайдерскими посредниками.

С тех пор как ОБСЕ превратилась из совещания в полноправную организацию, в случаях конфликтов и напряженности она выполняла посредническую миссию. В 1990-е годы она приступила к развертыванию долгосрочных полевых операций с целью оказания поддержки во время переходных процессов в странах бывшей Югославии и Советского Союза. Мандаты многих полевых операций ОБСЕ предусматривали посредническую деятельность и налаживание диалога. ОБСЕ являлась также основным инструментом посредничества в конфликтах, которые стали затяжными в ее регионах, и создала для поиска решений различные форматы посреднических инициатив. Она является одним из посредников в переговорах в формате "5+2" в процессе приднестровского урегулирования; вместе с Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом она выполняет роль сопредседателя на Женевских дискуссиях по Грузии; и под ее эгидой действует занимающаяся нагорнокарабахским конфликтом Минская группа, сопредседателями

которой являются Россия, Соединенные Штаты и Франция. Помимо упомянутых посреднических платформ, ОБСЕ также участвует в посреднической деятельности в отношении существующих кризисов. Например, она стремится проложить путь к урегулированию конфликта в Восточной Украине в качестве члена Трехсторонней контактной группы.

В рамках всех этих процессов Группа поддержки посредничества Оперативной службы Центра по предотвращению конфликтов оказывает специальным представителям, руководителям полевых операций и другим посредникам из ОБСЕ адресную помощь, как это предусмотрено Решением Совета министров об элементах конфликтного цикла 2011 года, в котором содержится призыв к наращиванию потенциала посредничества ОБСЕ. Эта поддержка основана на получении запросов и предусматривает комплексный подход, увязывающий процессы посредничества с оказанием помощи, которая соответствует данной фазе конфликта и выявленным потребностям. Она может включать индивидуальный инструктаж, касающийся посредничества и переговоров, анализ конфликта и проведение семинаров и консультаций по вопросам стратегии, касающихся налаживания диалога или процессов посредничества. Вопрос заключается в том, как в полной мере использовать возросший потенциал ОБСЕ для целей посредничества в конфликтах?

## Конфликты изменяются

За прошедшие 20 лет конфликты, сопряженные с насилием, стали гораздо более сложными. Они происходят более часто и становятся более разрушительными. Некоторые из них вспыхивают на базе старых региональных споров, тогда как другие связаны с новыми

проблемами. Заряженность на эскалацию и предрасположенность к насилию постепенно, как представляется, набирают все большую силу. В мотивации сторон в конфликте, по всей видимости, происходят определенные изменения, что требует большего внимания по сравнению с тем, которое уделяется в настоящее время. Кроме того, количество обычно вовлеченных в конфликты сторон резко возросло, что еще больше повышает их сложность. Это требует новых форм посредничества не только между сторонами в конфликте, но и внутри их и, возможно, даже внутри посредничающей организации. Вопрос, как наилучшим образом отвечать на эти новые вызовы, является предметом интенсивных дискуссий среди теоретиков и практиков.

По мнению автора, ОБСЕ следует как наращивать существующие процессы посредничества, так и искать новые отправные точки и не использованные до настоящего времени возможности. Инсайдерские посредники являются важным ресурсом для мирных процессов, однако взаимодействие с ними требует деликатности, чтобы не причинить вреда ни им, ни их сообществам.

## Неиспользованный ресурс

Инсайдерскими посредниками являются отдельные лица, организации или институты, которые существуют в контексте конфликта. Они могут принадлежать или принадлежат к одному из участвующих в конфликте сообществ. При этом они пользуются достаточной моральной легитимностью и уважением всех сторон в качестве признанных посредников.

Степень изучения поведения сторон в конфликте, особенно в том, что касается разумного объяснения изменения поведения в условиях конфликта, является все еще недостаточной. Однако практический опыт показал, что субъекты конфликта весьма восприимчивы к мнению партнеров или

других бывших участников конфликта. Инсайдерские посредники часто имеют тесные связи с участниками конфликта и поэтому представляют собой ценный, все еще недоиспользованный ресурс для миротворчества.

Затяжные конфликты – объект многих усилий ОБСЕ в области урегулирования конфликтов – служат хорошим примером того контекста, в котором с успехом могут быть задействованы внутренние посредники. Такие давно назревающие споры обычно затрагивают почти каждого в том или ином обществе. Поэтому их никогда нельзя урегулировать с помощью лишь одного политического соглашения о мире на высоком уровне; их урегулирование требует как можно более широкого участия. Инсайдерские посредники часто имеют доступ к широким социальным сетям. Они могут апеллировать не только к своим общинам, но зачастую и к лицам по другую сторону конфликта.

Другой ситуацией, в которой могут оказаться бесценными инсайдерские посредники, является предотвращение или урегулирование конфликтов, связанных с глубокими местными проблемами, затрагивающими фундаментальные интересы, потребности и ценности сторон, в том числе вопросы справедливости и прав человека. Такого рода проблемы глубоко укоренились в моральных принципах заинтересованных сторон и, как представляется, не подлежат обсуждению. Инсайдерские посредники могут оказаться способными наладить по таким проблемам контакты с ключевыми игроками, когда для посторонних это совершенно невозможно.

Одна из главных причин, по которой инсайдерские посредники могут оказаться полезными для ОБСЕ, заключается в уникальном политическом характере Организации. ОБСЕ возникла как совещание и по сегодняшний день, по существу, остается постоянным форумом государств-участников, действующим при поддержке Секретариата и имеющим оперативные механизмы (институты и миссии), которые охватывают периферию. В широком смысле, совещанием как таковым являются его участники.

Это обеспечивает тот уровень охвата, который трудно превзойти, но также означает, что каждое проводимое исполнительными структурами ОБСЕ мероприятие должно осуществляться на основании соглашения между государствами-участниками, которые принимают свои решения консенсусом. Усилия ОБСЕ по урегулированию конфликтов часто характеризуются как беспристрастные, то есть Организация не занимает позицию какой-либо из сторон в конфликте. С учетом вышесказанного они фактически являются "сверхбеспристрастными", отражающими позиции всех государств. В некоторых ситуациях это может ограничивать предпринимаемые действия. ОБСЕ может не иметь доступа к некоторым конфликтным регионам или субъектам конфликта. Или же какая

либо определенная структура может не иметь политических полномочий для налаживания диалога или участия в посредничестве. В подобных случаях поддержка работы инсайдерских посредников может оказаться хорошим выходом из создавшегося положения.

## Деятельность ОБСЕ

ОБСЕ в своих инициативах по урегулированию конфликтов только начала работать с инсайдерскими посредниками. Например, Центр в Бишкеке с 2011 года проводит подготовку и предоставляет площадку для обмена мнениями так называемым посланцам мира на юге Кыргызстана, государственно-частной сети посредников от гражданского общества, которые работают в общинах с целью ослабления напряженности между этническими группами или между населением и государственными органами.

Координатор проектов на Украине проводит подготовку местных миротворцев, обучая их навыкам налаживания диалога, с тем чтобы они могли на своих собственных площадках вести диалог с населением по многим социальным проблемам, с которыми сталкивается страна.

Инициатива "Следуй за нами", организованная Миссией ОБСЕ в Сербии и Миссией ОБСЕ в Косово, с 2012 года объединила пользующихся влиянием в обществе женщин из Сербии и Косово в работе по подготовке к посреднической деятельности и обмену опытом.

Для будущего взаимодействия ОБСЕ с инсайдерскими посредниками существуют широкие возможности, например, в рамках проведения инструктажей и брифингов, запуска программ по обеспечению наставничества или предоставлению стипендий или же поддержки коллегиальных обменов. Во всех этих видах деятельности важно будет помнить об особой уязвимости инсайдерских посредников и избегать причинения им вреда. Необходимо проявлять осторожность, чтобы не скомпрометировать их, поскольку они сотрудничают с международными субъектами, и обеспечить, чтобы никто не привлекал к ним широкого международного внимания и не создавал между ними конкуренции.

В заключение, мы не всегда можем идти туда, куда хотим, и мы не всегда можем говорить с тем, с кем хотим. Однако ОБСЕ имеет четкий мандат работать с целью урегулирования конфликтов, в том числе используя посредничество. Нам необходимо переориентировать свои усилия на стороны в конфликте, на их способность эволюционировать и изменяться. Инсайдерские посредники являются ресурсом, обладающим большим потенциалом. Будет правильно, если мы направим наши усилия на создание для них необходимых базовых условий, чтобы они более эффективно выполняли свои функции в соответствующих сообществах.

*Д-р Кристина Стеннер является сотрудником по поддержке посредничества в Центре по предотвращению конфликтов в Секретариате ОБСЕ в Вене.*

# Как я занимался посредничеством

Хочу рассказать вам подлинную историю о трех мальчиках, росших в 1960–1970 х годах в раздираемом распрями североирландском обществе. Это были нормальные ребята, чья жизнь сформировалась под воздействием конфликта, спровоцированного не ими. Двое из этих мальчиков вместе ходили в церковно-приходскую воскресную школу. Мать одного из них была правоверной учительницей в этой школе. К тому же двое из них с четырех до одиннадцати лет ходили в одну и ту же начальную школу. Они вместе учились и вместе мечтали. Они были близкими друзьями и всегда вместе шли в школу и обратно домой. Одного из них уже нет в живых. В разгар конфликта он погиб от пули. Второй мальчик был приговорен к пожизненному заключению и уже отсидел 18 лет за убийство. Третий мальчик пишет эту статью.

**Я** рассказывал эту историю по всему миру и размышлял над ней в различных плоскостях – теологической, политической, психологической и социологической. Я до сих пор не могу объяснить, почему я не вступил в военизированную группу, чтобы защищать свою общину от "врага", и тем самым не разделил судьбу друзей моего детства. Я в деталях помню тот вечер, когда несколько друзей моего детства, тогда еще подростки, вошли в дом и приняли роковое решение стать "террористами", "бойцами", "борцами за свободу". Мне было бы так просто сделать такой же выбор, соблазнившись той идеей, что мое сообщество можно защитить только насилием. Еще мальчишкой я решил не участвовать в насилии, но остаться навсегда критически настроенным другом и выполнять изнутри посреднические функции в интересах людей, ставших на путь насилия.

## изнутри в Северной Ирландии

Гери Мейсон



## Наследие конфликта

10 апреля 1998 года, в Страстную пятницу, после 30 летней кровопролитной гражданской войны, в которой погибли более 3600 человек, более 35 000 получили ранения, а 16 тысячам было предъявлено обвинение в преступлениях террористического характера и в ходе которой произошло 34 000 перестрелок и 14 000 взрывов бомб (все это среди относительно немногочисленного населения в 1,7 млн человек), и после почти двух долгих лет политических переговоров, было, наконец, заключено Белфастское соглашение, которое называют также соглашением "Страстной пятницы". Оно было одобрено основными националистическими политическими партиями Северной Ирландии и большей частью юнионистских партий.

Через 18 лет после подписания соглашения "Страстной пятницы" последствия конфликта все еще больно сказываются на политическом климате Северной Ирландии. Характерными особенностями обстановки в период после окончания конфликта являются страх, неуверенность, отсутствие доверия и отчуждение. Многие люди, принадлежащие к лоялистской, юнионистской протестантской общине ощущают угрозу безопасности и неуверенность в будущем. В республиканской, националистической католической общине в последние годы наблюдаются позитивные демографические, социальные, культурные и политические тенденции, чего не скажешь о рабочих районах, где проживают протестанты. Многие из таких общин по-прежнему страдают от междоусобных разборок и конфликтов, закрытия промышленных предприятий, культурной раздвоенности и продолжающегося падения образовательного уровня. Слишком часто мне приходится посредничать между группами, которые не могут преодолеть свои разногласия путем диалога, прибегая вместо этого к остракизму или угрозам смертью.

Полный насилия конфликт бушевал главным образом между республиканцами и лоялистами, но в каждом из лагерей случались и внутренние междоусобицы. Всего лишь через полтора года после заключения соглашения "Страстной пятницы" подспудная напряженность между военизированными группами лоялистов вырвалась на поверхность: в декабре 1999 года сторонники Добровольческих сил лоялистов (ЛВФ) были жестоко избиты лидером Ольстерских добровольческих сил (ЮВФ) Ричардом Джеймсоном и его людьми в помещении футбольного клуба г. Портадаун. Члены ЛВФ поклялись отомстить и убили Джеймстауна, что спровоцировало серию дальнейших убийств, кульминацией которых стало использование Ольстерскими добровольческими силами своей

родственной организации, боевой группы "Красная рука" (БГКР) для убийства двух руководителей ЛВФ Адриана Портера и Стивена Уорнока. Мне было поручено провести похороны Стивена Уорнока, и чтобы похороны прошли мирно, потребовались немалые посреднические усилия без привлечения внешних посредников. Однако междоусобице, жертвами которой стали по меньшей мере еще четыре человека, удалось положить конец лишь через пять лет. В феврале 2006 года независимая мониторинговая комиссия сообщила, что напряженность сошла на нет. Вместе с одним из коллег я был одним из основных внутренних посредников, добивавшихся прекращения кровопролития.

## Друг с критическим подходом

Вот уже 28 лет я работаю в центре Белфаста, причем всегда не далее 200 метров от "линии мира", мощного барьера безопасности, разделяющего протестантскую и католическую общины. Моя работа и пропагандистская деятельность в значительной мере заключается в том, чтобы выступать в качестве критически мыслящего друга тех, кто прибегает к насилию в политических целях. Я взаимодействую с инициативой "За преобразование общин" (ИПО), через которую члены ЮВФ и БГКР могут продемонстрировать факт преобразования и позитивный гражданский настрой.

ИПО представляет собой программу добровольных действий по преобразованию конфликта, в рамках которой бывшим членам ЮВФ и БГКР оказывается помощь в переходе от конфликта к миру. Процесс осуществляется в три этапа. На переходном этапе добровольцам предоставляется возможность пройти обучение в безопасных комфортных условиях, благоприятствующих учебе. Проводятся семинары, посвященные пережитым ими событиям с акцентом на выслушивании мнений других, коммуникации и подотчетности. Участники обсуждают то, что изменилось и что должно измениться в их частной жизни, в жизни их группы, в их общине и в обществе. Такая работа подводит их к более глубокому пониманию и критическому осмыслению, что порождает в них готовность к более конструктивной работе в своих общинах.

На втором, оперативном этапе добровольцы вступают в контакт с организациями и сетевыми объединениями, занимающимися развитием общин. Здесь в качестве ключевой концепции используется понятие децентрализованного руководства. Этот принцип предполагает признание широкой палитры навыков и экспертных знаний, причем акцент делается на коллективной подотчетности и приверженности цели развития общин.

На третьем этапе добровольцам предлагается принять более активное участие в общественной деятельности, причем акцент делается на проявлении позитивной, активной гражданственности. Поощряется более активное

# Беліфаст



“ИПО служит примером перевода деятельности в политическую плоскость, когда бывшим боевикам оказывается содействие в их социальной реинтеграции в партнерстве с критически мыслящими друзьями и широкой общественностью.”

отражение интересов своих общин и более тесное взаимодействие с другими, более активное участие в политической жизни, участие в деятельности гражданских объединений, выступление на форумах, участие в деятельности культурных и исторических обществ и в любой деятельности, актуальной для их общин.

На всех трех этапах ИПО акцентирует задачу преобразований и гражданский подход и продвигает идею сотрудничества со всеми элементами гражданского общества. В целом Инициатива служит примером перевода деятельности в политическую плоскость, когда бывшим боевикам оказывается содействие в их социальной реинтеграции в партнерстве с критически мыслящими друзьями и широкой общественностью.

В напряженной хрупкой атмосфере, сложившейся в Северной Ирландии после конфликта, позитивный вклад бывших боевиков может показаться малозаметным. Широко освещая их участие в насилии, СМИ формируют стереотип, в котором остается мало места для отражения той эволюции в направлении мира, через которую прошли многие из этих людей. Кроме того, учитывая, что их нынешняя деятельность может быть расценена как политически закулисная, в официальных сообщениях она отражение не находит. И все же благодаря инициативе ПО члены ЮВФ и БГКР перековываются из бывших боевиков в активных граждан и вносят позитивный вклад в поддержание мира в протестантских рабочих кварталах.

Священнику не принято выступать в роли внутреннего посредника, и меня нередко спрашивают, уместно ли церкви вступать в диалог с этими людьми, исповедующими насилие. Я глубоко убежден, что выполнять для моей общины функцию критически мыслящего друга и заниматься посредничеством, когда налицо опасность того, что возобладает насилие, – это дело всей моей жизни. Я вижу свою роль не в одобрении, а в участии. Моя жизнь сформировалась под воздействием конфликта, развязанного не мною, и насилия в различных формах, которое я не одобряю. Но вместе с этим моя жизнь изменилась под воздействием священнослужения, благодаря которому я не теряю связей с общиной, меня сформировавшей, и взаимодействую с людьми, одним из которых я мог бы стать.

*Священник д-р Гери Мейсон, видный внутренний посредник из Северной Ирландии, является членом совета управляющих инициативы ПО, возглавляет известную программу восстановительного правосудия "Североирландские альтернативы" и является директором базирующейся в Белфасте НПО "Переосмысление конфликта".*

#### **Дополнительная информация:**

“Disarming Militant Groups from Within: Building Support for Peace amongst Combatants in Northern Ireland”, Бенедетта Берти, Ариель Хейфец Кнобель и Гери Мейсон; из публикации "Negotiations in Times of Conflict" (Тель Авив, Институт по изучению проблем национальной безопасности, 2015 г.).

Инициатива "Преобразование общин" (ИПО):  
[www.act-ni.co.uk](http://www.act-ni.co.uk)



“Родной  
дом никто не  
покидает,  
если только  
домом не  
является  
пасть акулы.”

- Варсан Шире, "Обучение моей матери как рожать"

# Торговля людьми и обращение в рабство: системная часть конфликта

Гульнара Шагинян

Уже многие месяцы, если не годы, не проходит и дня без сообщений о невыносимых страданиях людей в истерзанных войной регионах, об отчаянных странствиях в поисках безопасности, которые завершаются эксплуатацией или гибелью.

Душераздирающие истории и фото не оставляют нас безразличными. Но люди продолжают прибывать в ошеломляющих количествах: по данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев, во всем мире более 60 млн человек покинули свои дома, а тысячи утонули в Средиземном море. Мы пытаемся найти признаки улучшения положения, но эти попытки тщетны. Проведенные недавно в зонах конфликта и на маршрутах миграции исследования, напротив, указывают на то, что эксплуатация людей, торговля людьми и их порабощение, которые как тень сопровождают конфликты и войны, приобретают новые масштабы, интенсивность и формы.

В странах, где бушуют конфликты, торговля женщинами, детьми и мужчинами приобретает различные формы: это сексуальная эксплуатация, принудительный труд, включение в состав вооруженных и террористических групп, эксплуатация в целях торговли наркотиками и органами. Желая защитить своих дочерей от изнасилования и сексуальной эксплуатации, родители насильно выдают их замуж: в Сирии наблюдается беспрецедентный рост числа случаев ранних браков по принуждению. Однако для большинства эта стратегия выживания оборачивается бытовым и сексуальным рабством, а часто и занятием проституцией за рубежом.

В Сирии ДАИШ с невообразимо ужасающей жестокостью относится к езидам. Те, кто пережил этот кошмар, вроде молодой езидской женщины Нади

**“Общепризнанно, что такого рода рабство является преступлением против человечности.”**

Мурад, которая давала показания в Совете Безопасности ООН, рассказывают о систематическом уничтожении мужчин-езидов и обращении в рабство езидских женщин, которых подвергают жестокому изнасилованию, превращают в сексуальных рабынь для боевиков, продают на рынках рабов, чудовищно эксплуатируют и избивают. Езидских девушек, которые не желают принимать ислам или становятся сексуальными рабынями, сжигают заживо. Общепризнанно, что такого рода рабство является преступлением против человечности.

## Тревожные тенденции

Тенденции развития насилия и торговли людьми носят тревожный характер. В обследовании, проведенном Международной организацией по вопросам миграции (МОМ) за отчетный период с июня по сентябрь 2016 года, указывается на учащение случаев, когда мотивированная ненавистью жестокость, обычно встречающаяся на ранних этапах войны (убийство мужчин на глазах членов их семей, обращение в рабство женщин, эксплуатация детей) дополняется использованием людей в качестве одноразового ресурса для удовлетворения порождаемого войной спроса на органы и кровь. В данном случае жертвами в основном являются мужчины. Повсюду по прежнему процветает трудовая эксплуатация. Людей контрабандой вывозят из зоны конфликта, но в качестве частичной платы за проезд принуждают к операциям по изъятию органов или к перевозке наркотиков, таких, как катагон.

Сталкиваясь с таким выбором, который фактически является выбором без выбора, между тем, чтобы подвергнуться насилию, жестокости и, возможно, ликвидации, и решиться на рискованное "путешествие", люди выбирают второе, оставляя свой дом и сбережения и соглашаясь на любые вообразимые условия ради возможности добраться самим и перевезти своих детей в безопасное место. К сожалению, они попадают в следующий трагический порочный круг, подвергаясь уже на раннем этапе своего пути многочисленным опасностям. Опираясь на сведения, полученные от 9000 мигрантов за десять месяцев 2016 года, МОМ представляет тревожные факты, свидетельствующие о том, что более 70 процентов мигрантов, прибывающих на судах в Европу, являются жертвами торговли людьми или эксплуатации. Половина респондентов удерживались против их воли, зачастую становились жертвами похищения за выкуп или принуждались к труду без оплаты в качестве единственного способа обрести свободу. В опубликованном МОМ в декабре 2015 года докладе о торговле людьми и эксплуатации в ходе кризисов упоминается об исчезновении многих женщин-мигранток и несопровождаемых детей: возможно, их принудили к труду, сексуальной эксплуатации или использовали в других преступных целях. К сожалению, трагические странствия этих людей не заканчиваются по прибытии в Европу. Многим из них не предоставляется право на международную правовую защиту; наличие в некоторых

государствах неудовлетворительной практики установления личности и жестких правил делает прибывших более уязвимыми по части торговли людьми и эксплуатации. О случаях принуждения к труду, в том числе детей, в лагерях для беженцев и просителей убежища сообщала организация "Земля людей".

## Поиск долгосрочных решений

Причинам, приведшим к такой катастрофической ситуации, нет числа: это нищета и отсутствие возможностей для экономического развития; оскудение окружающей среды; уязвимость перед лицом преступности и отсутствие защиты в условиях затянувшихся политических кризисов и гражданских войн; насилие и неслыханные зверства в отношении этнических и религиозных групп со стороны экстремистских организаций. Представляется, что перспективы урегулирования нынешних конфликтов весьма эфемерны: политическое урегулирование сирийской войны по прежнему не просматривается, отсутствует и четкая международная стратегия урегулирования параллельного конфликта в Ираке. Не удалось достичь стабильности в Афганистане, Сомали и Ливии. Имеющиеся программы и стратегии преодоления хронической бедности, дискриминации, слабости системы управления, изменений климата и ухудшения состояния окружающей среды во многих развивающихся странах также являются неадекватными. Ожидается, что число кризисов будет возрастать, поскольку все многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются люди, по прежнему не решены.

Требуются дополнительные аналитические исследования для точной оценки характера и масштабов торговли людьми и рабства в зонах конфликтов и на маршрутах миграции. Однако даже та информация, которой мы уже располагаем, дает нам достаточные основания констатировать, что торговля людьми является не побочным эффектом конфликта, а его системной частью и требует особого внимания к себе с самого начала. Нынешний гуманитарный кризис посылает нам мощные сигналы тревоги. Ощущается неотложная необходимость в разработке долгосрочных новаторских политических мер с акцентом на обеспечении безопасности и уважении достоинства человека.

## Ранее предупреждение

Нам следует самым внимательным образом прислушиваться к ранним сигналам тревоги и быть готовыми к незамедлительному реагированию на них, используя дипломатические каналы, программы развития и гуманитарные программы. Следует найти новый подход в вопросах профилактики, позволяющий устранять причины уязвимости. Укрепляя профилактические меры, нам, возможно, удастся пресечь процесс гибели и разрушения в зародыше.

### Защита

Людам, бегущим от конфликта, должна предоставляться особая защита и поддержка. Необходимы более надежный правозащитный подход в деле установления личности перемещающихся людей и учет наилучших интересов каждого человека при оказании людям защиты в соответствии с обязательствами, диктуемыми международным правом.

Данные исследований свидетельствуют о том, что с увеличением времени, проводимого мигрантами в пути, возрастает вероятность того, что они станут жертвами эксплуатации в преступных целях. С тем чтобы обеспечить минимальную безопасность, необходимо активизировать деятельность спасательных бригад Европейского союза и расширить зону их действий.

### Сотрудничество и координация действий

Из всех волшебных слов, которые используются для описания эффективной политики борьбы с торговлей людьми, наиболее важными являются следующие. Ключевое значение имеет сотрудничество между странами происхождения, транзита и назначения, а также между заинтересованными сторонами в каждой стране. Крайне необходимы долгосрочная комплексная стратегия устранения причин и преодоления последствий нынешнего наплыва мигрантов, адекватные дипломатические и политические усилия, а также совершенствование и унификация систем предоставления убежища и расселения.

### Инвестиции

В странах массового бегства мигрантов требуются краткосрочные и долгосрочные инвестиции и программы, позволяющие создавать реальные возможности для трудоустройства и экономического развития и тем самым условия для мира и стабильности.

### Анализ первопричин

Следует изучать характер и масштабы явлений торговли людьми и обращения в рабство в зонах конфликтов и войн. Необходимо изучать, анализировать и отражать в стратегиях и законодательстве первопричины – данные, указывающие на наличие торговли людьми, факторов риска такой торговли. В противном случае мы будем сталкиваться с повторением и расширением войн, волн миграции и экологических катастроф, которые лежат в основе нынешнего кризиса.

### Стандартный порядок рассмотрения заявлений о предоставлении убежища

Странам назначения необходимо договориться о стандартном подходе в вопросе о предоставлении убежища, который предполагает учет наилучших интересов каждого человека и обеспечивает уважение права на поиск убежища, зафиксированного во Всеобщей декларации прав человека и гарантированного в Хартии Европейского союза об основных правах. Необходимо обеспечивать надлежащую проверку и установление личности. С особым вниманием следует относиться к людям, бегущим от конфликта, жертвам торговли людьми и обращения в рабство, женщинам, детям и другим уязвимым группам.

### Использование интеллектуального капитала

Следует использовать и наращивать в качестве ресурса интеллектуальный капитал беженцев и просителей убежища; это касается как стран, предоставляющих убежище, где тем самым ослабляется нагрузка в плане удовлетворения их потребности в специалистах того или иного профиля, так и стран происхождения – по возвращении беженцев домой. Положительные плоды может принести организация профессиональной подготовки беженцев – в той мере, в какой это позволяет их потенциал, – по ориентированному на рынок новаторским специальностям, причем приобретенная ими квалификация может оказаться полезной и для стран происхождения. Во многих странах, где я побывала в качестве Специального докладчика ООН, я наблюдала в лагерях беженцев наличие подспудного конфликта из-за того, что людям, обладающим квалификацией и образованием, не уделялось вовсе никакого внимания. Эффективное использование человеческого капитала имеет неопределимое значение для обеспечения более надежной защиты и согласия в обществе.

Сегодняшний кризис является кризисом прав человека и подвергает суровому испытанию ту систему ценностей, которой мы все придерживаемся. Мы нуждаемся в политическом сотрудничестве, основанном на разделяемых всеми универсальных ценностях и в решительной воле политического руководства. На карту поставлены жизнь и достоинство людей, наше самое ценное достояние, и следует приложить максимум усилий к переходу от конфликта к прочному миру.

*Гульнара Шагинян в прошлом являлась Специальным докладчиком ООН по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия.*

# Через призму трансатлантического рабства



### Джулия О'Коннел Дэвидсон

Начиная с 2000 года для политиков, руководителей и многих НПО стало обычным говорить о торговле людьми как о современном эквиваленте трансатлантического рабства. В своей статье об ужасающем всплеске числа погибших при пересечении Средиземного моря из Ливии премьер-министр Италии Маттео Ренци в апреле 2015 года писал: "Торговцы людьми – это работорговцы XXI го века, и они должны быть привлечены к ответственности". Определение торговли людьми как работорговли согласуется с давним определением рабства как явления, когда людей низводят до уровня товара. В 1845 году один из основателей Американского общества борьбы с рабством Джордж Борн усмотрел главное зло рабства в том, что оно "низводит человека до уровня вещи". В наши дни торговля людьми рассматривается в качестве современной формы рабства, поскольку она, похоже, размывает ту грань между человеком и вещью, которая имеет ключевое значение с точки зрения человеческого достоинства и благополучия, а люди превращаются в товар, которым распоряжаются ради наживы. Поэтому, согласно этому тезису, эта торговля является занятием, которое надо искоренить любыми необходимыми средствами.

Однако более тщательное изучение истории трансатлантического рабства приводит к несколько иным выводам относительно ужасов рабства, причин, по которым мигранты и беженцы уязвимы в плане эксплуатации и неподобающего обращения, и политических мер, необходимых для их защиты.

### Люди, вещи и рабы

В 1834 году в Новом Орлеане в особняке, принадлежавшем дру Луису Лалори и его жене Дельфине, вспыхнул пожар. Соседи, прибывшие для оказания помощи, обнаружили, что верхние комнаты закрыты на замок, а взломав двери, обнаружили там семь человек, которые были живы еще, но подвешены к потолку на цепях и страшно искалечены. Жертвами оказались рабы, принадлежавшие семье Лалори, и, как позднее было обнаружено, Дельфина Лалори подвергала пыткам и убила еще многих мужчин, женщин и детей. В антирабовладельческой прессе того времени много писалось об этом деле, поскольку оно послужило наглядным свидетельством беззащитности рабов перед лицом своих хозяев. И все же важно отметить, что в большинстве рабовладельческих штатов убийство рабов было поставлено вне закона, и Дельфина Лалори реально нарушила гражданский кодекс Луизианы в части рабовладения, где было зафиксировано, что владельцы не должны калечить, наносить телесные повреждения или убивать принадлежавших им людей.

Обычно владельцы имущества вправе распоряжаться своим имуществом по своему усмотрению. В том же гражданском кодексе не было положений, препятствующих владельцу имущества, например, порвать ненужную книгу. Это указывает на тот факт, что хотя в Атлантическом мире обращенные в рабство рассматривались в качестве объектов имущества, они не считались "вещами", аналогичными любым другим предметам. Рабовладение на деле основывалось на своде законов, согласно которым обращенные в рабство рассматривались, согласно заключению Саиды Хартман, в качестве объекта, имевшего "двоякую природу" как вещи и как человека. Теоретически этот свод законов сдерживал рабовладельцев. Еще более ключевым аспектом являлось то, что он служил мерой сдерживания для обращенных в рабство, предусматривая их юридическую и моральную ответственность как людей за любые возможные совершенные ими уголовные преступления.

В отличие от скота, с которым их, как правило, сравнивали, рабы Атлантического мира подлежали аресту, судебному преследованию и наказанию за совершение противоправных актов. К числу этих актов относились любые формы сопротивления или отказ подчиняться приказам владельца или любого белого человека, какими бы произвольными или экстремальными они ни были. Законодательство также предусматривало уголовное наказание за любую попытку совершить побег. Так, согласно закону о беглых рабах, беглый раб привлекался к ответственности в качестве лица за преступление, заключавшееся в краже себя как вещи. Это противоречие являлось неизбежным атрибутом рабства. За исключением случаев, когда люди убиты или заключены в темницу, они сохраняют способность к независимым действиям, а мертвый раб или раба, надежно заключенный в темницу, был бы непроизводительным ресурсом. Рабовладельческое законодательство, предусматривавшее потрясающие жестокие наказания, было призвано не допустить, чтобы обращенные в рабство люди действовали самостоятельно, и в частности не допустить их побега или сопротивления тем условиям, в которых они были обращены в объект собственности владельца.

Соответственно, по закону раб был не совсем "вещью" и не совсем "человеком". На практике эта двусмысленность приводила к тому, что обращенный в рабство не был защищен от владельца, который решил подвергнуть его пыткам или убить его. Рабы Дельфины Лалори совершили бы преступление, если бы покинули ее дом без разрешения. Любой, кто оказал бы им помощь в побеге, считался бы совершившим уголовное преступление.

## Пересмотр параллелей между прошлым и настоящим

Говоря об истории трансатлантического рабовладения в связи с нынешними потоками мигрантов, вызванными кризисами, следует отметить, что торговля обращенными в рабов африканцами, которых завозили в страны Америки, не может служить полезным фоном для сравнения. Африканские жертвы работорговли уезжать не хотели, и их перевозили силой. Беженцы и мигранты сами хотят переменить место пребывания, и на то у них есть веские причины. Более убедительной исторической параллелью является сравнение между современными мигрантами и беженцами и рабами, пытавшимися бежать, чтобы освободиться от рабства. Эти последние стремились добраться до свободной территории в надежде сохранить свою жизнь и/или коренным образом повысить свой статус и шансы на выживание. Подобные надежды мотивируют и тех, чье перемещение в наши дни называют "мигрантским кризисом".

Фокусируя взгляд на этом общем остром стремлении к перемещению, можно усмотреть еще одну четкую историческую параллель – между рабовладельческими государствами и современными государствами; это особенно касается используемых ими методов для ограничения перемещения людей. Почти все стратегии, которые в настоящее время применяются государствами Европейского союза с этой целью, были уже концептуализированы и применены рабовладельческими государствами, для того чтобы поставить под контроль мобильность рабов; эти меры включали, в частности, введение паспортов, виз, патрулирование границ и установление систем наблюдения, санкции против перевозчиков, помещение под стражу, а также введение законов, предусматривающих наказание для тех, кто оказывает помощь и поддержку людям, перемещающимся без разрешения государства. В марте 2016 года датская активистка в защиту прав ребенка Лизбет Цорнич была судима и приговорена к штрафу на основании законов о торговле людьми за то, что подобрала голосовавшую на дороге семью сирийцев и доставила их в Копенгаген. Ее муж тоже был оштрафован за то, что пригласил семью к себе домой, напоил кофе с пирогом, а затем довез до вокзала, где купил им билеты в Швецию. В этом и других аналогичных примерах не просматривается параллель между тем, что на юридическом языке называется "торговля людьми", и трансатлантической работорговлей, но мы наблюдаем близкое сходство между сегодняшним законодательством о торговле людьми и американским законом о беглых рабах,

который использовался для привлечения к уголовной ответственности тех, кто помогал беглым рабам. Отзвуки рабовладельческой эры звучат и в истории тех мигрантов и беженцев, которые – с помощью других или самостоятельно – сумели переплыть море или пробраться через проволочные заграждения, ускользнуть от "пограничных охотников", мимо сторожевых постов и других мощных препятствий для безопасного передвижения, возведенных государствами Европейского союза. Нелегальные мигранты, оказавшиеся на территории Европейского союза, все чаще подвергаются уголовному преследованию за совершение практически любых действий, необходимых для того, чтобы выжить, – от занятия трудом и аренды жилья до пользования банковскими услугами – и тем самым принуждаются к проживанию в нищете. Кроме того, все чаще они в принудительном порядке лишаются возможности к передвижению либо путем заключения в иммиграционные центры, либо подвергаются мерам, призванным не допустить покидание ими тех мест, где они могут с трудом обеспечить себе средства к существованию, не могут укрыться от стихии, страдают от болезней и сталкиваются с возможностью погибнуть в огне (лагеря, подобные недавно закрытым "джунглям" в Кале и на границе с бывшей югославской Республикой Македонией).

Поражает сходство между положением тех, кто сегодня лишен статуса законного иммигранта, получившего разрешение на проживание, и теми, кто в прежние времена был лишен статуса свободного человека в рабовладельческих государствах, но это сходство не в том, что человека низводят до положения вещи. Сходство состоит в том, что обе группы рассматриваются в качестве состоящих из особых и неравных категорий "лиц". Точно так же, как свободный белый гражданин рабовладельческого государства, просто в силу того, что он по случаю родился в нем, обладал правами и свободами, намного более широкими, чем раб, сегодня гражданин Европейского союза (опять-таки в силу того, что он по случаю родился в нем) обладает правами и свободами, намного превосходящими те, которыми наделены нелегальные мигранты, находящиеся на той же земле. В связи с этим неравенством и открывается возможность для эксплуатации и злоупотреблений.

Тот, кто не обладает правом на то, что необходимо человеку для жизни на той или иной территории (работа, жилье, медицинское обслуживание) или правом переехать туда, куда ему нужно, или стоять там, где он стоит, (так что в любой момент он может быть схвачен, помещен под стражу или насильственно перемещен через границу чиновниками), вынужденно попадает в зависимость от других людей, через посредство которых он может приобрести мобильность и средства к существованию. Учитывая эту глубокую зависимость,

неудивительно, что поступают сообщения о том, что дети и женщины из числа мигрантов и беженцев подвергаются неподобающим действиям сексуального характера, либо выясняется, что мигранты и беженцы платят огромные суммы людям, обещающим им помощь с побегом или с выживанием, и отдают себя в руки таких людей, либо обнаруживается, что некоторые из тех, кто предлагает им помощь, оказываются не порядочными и даже жестокими и пользуются их обездоленным положением, обманывая, эксплуатируя их или злоупотребляя их доверием.

Разумеется, лица, которые злоупотребляют доверием мигрантов, как детей, так и взрослых, в моральном отношении омерзительны. Но уж никак не менее отвратительны законы и стратегии, которые лишают мигрантов и беженцев возможности вырваться из ужасающих антисанитарных, опасных и безнадежных условий, в которых происходит разлучение детей и родителей, люди погружаются в нищету, превращаются в бездомных и лишаются прав, делающих (большинство) граждан государств Европейского союза полноправными. Из за действующих в Европейском союзе правил, регулирующих предоставление убежища и иммиграцию, жизнь десятков тысяч мирных мужчин, женщин и детей, которые покинули свои дома в попытке всего лишь спасти свою жизнь и обеспечить благополучие, зависит просто от случая.

### Нужны перемены

В период до гражданской войны в Америке не все даже из тех белых, кто осуждал рабство по соображениям морали, считали возможной или практически осуществимой его внезапную отмену и превращение рабов в свободных и равных граждан. Отмена рабства, говорили они, приведет к снижению заработка свободных белых рабочих и вызовет экономический коллапс, поскольку освобожденные рабы лягут колоссальным и недопустимым бременем на все общество. Рабы не готовы стать равными гражданами, говорили они. Рабы африканского происхождения чересчур невежественны, слишком отличаются в культурном отношении и проявляют чрезмерную склонность к насилию. Если их освободить, рабы-мужчины будут осуществлять сексуальное насилие над белыми женщинами, говорили они. Поразительно, насколько точно эти доводы против незамедлительной отмены рабства и предоставления равных прав рабам напоминают выдвигаемые сегодня доводы против открытия границ Европейского союза и прекращения дискриминации по признаку национальности.

Если оставить в стороне расистский подход, подпитывающий такие возражения, неоспоримым является тот факт, что люди не прекратят перемещаться,

поскольку перемещение это часть человеческой природы. Вне всяких сомнений, люди не прекратят покидать территории, охваченные войнами, и бежать от других обстоятельств, в которых они не могут обеспечить себе средства к существованию или осуществлять свои мечты и чаяния, перемещаясь в те места, где открываются более широкие возможности. Если мы не хотим, чтобы они утонули, задохнулись в контейнерах грузовиков, или погибли под колесами поездов, или подвергались эксплуатации и злоупотреблениям со стороны тех, кто обещает им помочь переехать и найти работу, а затем заманивает их в ловушку и насилует их, мы должны устранить барьеры, ограничения и неравенство, которые делают их невероятно уязвимыми.

Дело Дельфины Лалори дает нам моральные основания для перемен. Ведь следует помнить, что ее преступления ужаснули не только сторонников отмены рабства (что вовсе не удивительно), но и белых рабовладельцев. А свободные граждане Нового Орлеана были настолько возмущены ее порочностью, что, одержимые чувством мести в отношении семейства Лалори, они впервые в истории города устроили беспорядки. Поддержка рабства как правового института или извлечение из него выгоды не равнозначно поддержке садистских пыток. По этой причине стало возможным осудить чрезмерное и неоправданное насилие со стороны Лалори, не осуждая при этом правового разграничения между рабами и свободными гражданами. Так и сегодня: некоторые люди, высказывая по соображениям нравственности возмущение действиями лиц, которые, пользуясь беспомощностью мигрантов и беженцев, подвергают их крайне вопиющим формам насилия и эксплуатации, не осуждают при этом законов, которые ставят всех нелегальных мигрантов в положение потенциальной уязвимости перед лицом таких злоупотреблений.

Если европейцы не хотят занять в отношении жертв торговли людьми ту же позицию, которую занимали рабовладельцы из Нового Орлеана в отношении жертв Дельфины Лалори, сокрушаясь о судьбе, которую мы фактически им навязали, то мы должны приступить к открытию границ, расселению беженцев, созданию новых каналов для легальной миграции и прилагать усилия к утверждению равноправия независимо от национальности.

*Джулия О'Коннел Дэвидсон является профессором социологии в школе социологии и политических и международных исследований Бристольского университета. Выражается признательность Фонду Леверхульме за финансовую поддержку в проведении исследований, результаты которых положены в основу настоящей статьи (проект MRF 212 085).*

# Миграция и торговля людьми: неразрывная связь

Мадина Джарбусынова

В мире, где быстрыми темпами идет процесс глобализации, противодействие торговле людьми будет эффективным только в том случае, если мы осознаем ее взаимосвязь с пестрыми потоками мигрантов и постоянно изменяющимся международным социально-политическим контекстом, в котором происходит этот процесс. В порядке реакции на принявшие беспрецедентные масштабы перемещение, спровоцированное продолжительной нестабильностью в прибрежных странах Средиземноморья, Сахеле и других регионах, Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми (БСПК БТЛ) оперативно перестроила свою работу на направлении борьбы с торговлей людьми, сфокусировав внимание на повышении осведомленности о пагубной взаимосвязи между миграцией и эксплуатацией людей.

В 2015 году ФРОНТЕКС, агентство Евросоюза, отвечающее за внешние границы, насчитало более 1,8 млн случаев нелегального пересечения границы, за которыми стояли, согласно имеющимся оценкам, 1 млн человек, цифра, которая более чем в 4,5 раза превышала общее количество прибывших в 2014 году (данные Верховного комиссара ООН по делам беженцев – УВКБ). Чтобы был ясен масштаб явления: эта цифра соответствует общей численности населения Вены или Гамбурга. Аналогичны и предварительные данные за 2016 год. Эти статистические сведения не только иллюстрируют масштабы недавнего притока мигрантов в Европу, но, что, возможно, более важно, должны заставить нас задуматься о масштабах необходимых мер реагирования.

Как слишком часто бывает в периоды кризисов, мы видим появление людей, желающих воспользоваться ситуацией и обратить себе на пользу невзгоды и уязвимость других. Торговцы людьми охотятся за теми, кто остро нуждается в безопасности и открытых возможностях, используя угрозы и обман, с тем чтобы контролировать их в своих целях. Больше других рискуют оказаться вынужденными согласиться на требования тех, кто обещает им безопасную дорогу к лучшей жизни, женщины и дети. На фоне недавнего ужесточения иммиграционных правил пути миграции зачастую становятся более длительными, дорогостоящими и сопряженными с угрозой для жизни. Это ужесточение, ограничивая возможности для легальной миграции, невольно помогает преступникам, промышленникам контрабандой и торговлей людьми.

## Контрабанда людей в сравнении с торговлей людьми

Для многих термины "контрабанда людей" и "торговля людьми" стали взаимозаменяемыми, что привело к

размыванию разницы между ними. И все же, как часто подчеркивается ведущими международными организациями и специалистами в этой области, это два отдельных преступления.

Контрабанда всегда предполагает пересечение международной границы, и люди, которые платят контрабандисту, чтобы попасть в то или иное государство, делают это добровольно, по крайней мере в принципе. По оценкам Европола, из миллиона с лишним нелегальных мигрантов, которые нахлынули в Европу в прошлом году, более 90 процентов пользовались услугами, предоставляемыми 40 с лишним тысячами людей, объединенных в преступные сообщества с рыхлой структурой. По оценкам Европола, в 2015 году эти занимающиеся контрабандой мигрантов преступные сети, которые оказывают разнообразные услуги – от подделки документов до подкупа должностных лиц правоохранительных органов, – имели оборот в размере от 3 до 6 млрд евро.

Торговля людьми по определению предполагает ту или иную форму принуждения, физического или психологического, для целей эксплуатации жертвы. Как указано в статье 3 принятого в ООН Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми и наказании за нее, понятие эксплуатации должно включать "как минимум, эксплуатацию проституции и других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов". Соответственно, торговля людьми однозначно является грубым нарушением прав человека и достоинства личности. В отличие от контрабанды она к тому же вполне может иметь место в пределах национальных границ.

Почему же, несмотря на это четкое различие между контрабандой людей и торговлей людьми, эта разница все больше размывается, особенно в глазах СМИ и широкой общественности? Интерпол предлагает убедительный аргумент: хотя в принципе отношение между контрабандистом и мигрантом заканчивается, после того как последний прибывает в новую страну, есть немало данных, свидетельствующих о том, что контрабандисты продолжают эксплуатировать нелегальных мигрантов после прибытия, применяя угрозы и требуя дополнительной платы. Вполне очевидно, что торговля людьми нередко бывает прямым следствием контрабанды людей из пестрых миграционных потоков.

В качестве примера можно привести недавно представленные Международной организацией по вопросам миграции (МОМ) данные, содержащие прогноз о том, что из 3600 с лишним нигерийских женщин, прибывших на судах в Италию за первые шесть месяцев 2016 года, (вдвое больше, чем было зарегистрировано за весь 2015 год) более 80 процентов будут вовлечены в проституцию в Италии и по всей Европе. Все чаще мы сталкиваемся с тем печальным фактом, что многие женщины, выжившие в ходе полного опасностей и угроз для жизни путешествия, просто исчезают из приютов и центров содержания и попадают в руки торговцев людьми, нацеленных на их эксплуатацию. Заместитель главного прокурора в Агридженто (Сицилия) Сальваторе Велла недавно с сожалением констатировал, что многие приюты и центры содержания фактически выполняют функцию "своего рода складов, где эти девушки временно содержатся на хранении, ... прежде чем их подбирают гангстеры".

Что касается детей-мигрантов, то, по сообщениям Европола, в 2015 году в Европу прибыли 85 482 несопровождаемых несовершеннолетних. Мало что указывает на ослабление этого потока: УВКБ, например, констатирует, что с января по июнь текущего года число несопровождаемых несовершеннолетних, прибывших в Италию, возросло до 10 524 по сравнению с 4410 за тот же период 2015 года. По оценкам Европейского центра по вопросам контрабанды мигрантов, опубликованным в январе 2016 года, из поля зрения исчезли более 10 000 детей-мигрантов. Европейский комиссар по делам юстиции Вера Юрова считает, что с высокой долей вероятности они могут эксплуатироваться преступными группами в целях торговли людьми, сексуальной эксплуатации или рабства.

В свете приведенных выше заключений ОБСЕ совершенствует свой подход к работе над взаимосвязанными явлениями контрабанды и торговли людьми. Только когда будет надлежащим образом признана, осознана и проанализирована четкая связь между этими двумя явлениями, правительственный и неправительственный сектора смогут определить более эффективные меры реагирования на них.

### Меры, принимаемые ОБСЕ

Несмотря на тяжесть этих преступлений, торговля людьми в контексте спровоцированной кризисами миграции все еще в значительной мере недооценивается и государственными, и негосударственными контрагентами. Учитывая уникальный авторитет ОБСЕ как региональной организации по безопасности, которая рассматривает права человека в качестве одного из ключевых элементов своей повестки дня, моя команда из БСПК БТЛ и я с самого начала миграционного кризиса и ухудшения положения на Украине стремились противодействовать сопутствующей этим тенденциям эксплуатации людей торговцами людьми. Я неоднократно побывала на Украине, взаимодействуя с властями и Специальной мониторинговой миссией на Украине (СММ) с целью повысить осведомленность как их самих, так и перемещенных лиц относительно опасностей, сопряженных с кризисом.

Кроме того, я несколько раз совершала официальные посещения центров первоначального приема и временного содержания в ключевых точках на маршрутах миграции в регионе ОБСЕ, включая Турцию и Италию. Наблюдение за ситуацией на местах имеет неоценимое значение для определения степени вероятности торговли людьми в этих точках и подтвердило важность осознания самими мигрантами тех угроз, с которыми они сталкиваются. Если жертвы торговли людьми в состоянии осознать себя в качестве таковых, они смогут оперативней обратиться за помощью и избежать дальнейших злоупотреблений или принуждения.

Эти посещения позволили мне воочию убедиться в достигнутом властями прогрессе в деле выявления потенциальных жертв среди пестрых потоков мигрантов и беженцев. Мне стало ясно, что имеются немалые возможности для повышения потенциала работников первого контакта в части проверки прибывающих лиц на предмет оперативного выявления жертв торговли. В этом отчасти причина того, что мое Бюро дорабатывает



Фото: ОБСЕ/Клаудио Формизано

подготовленные нами руководящие принципы, касающиеся национальных механизмов передачи дел по инстанции. Следуя принципу широкого участия, мы приступаем к первому раунду консультаций с ведущими борьбу с торговлей людьми НПО из региона ОБСЕ и представителями учреждений ООН, которые намечено провести в Женеве 23–24 ноября.

Отсутствие в настоящее время эффективных схем сотрудничества и явные различия в законодательной базе послужили для ОБСЕ стимулом к осуществлению в Виченце (Италия) в 2016–2017 годах смелого multidisciplinary crosssectoral проекта.

С 14 по 18 ноября первая группа из 200 сотрудников правоохранительных органов, прокуроров, работников инспекций труда, финансовых следователей и представителей гражданского общества из "прифронтовых" стран происхождения, назначения и транзита на маршрутах миграции провели встречу в Виченце в Центре повышения квалификации полицейских подразделений, отвечающих за обеспечение стабильности. После продолжавшегося

два дня интенсивного обсуждения теоретических, методических и технических аспектов мероприятий по борьбе с торговлей людьми они приняли участие в организованном в Центре трехдневном имитационном практическом занятии на месте.

Задача этого занятия состояла в налаживании практического взаимодействия и поиске совместных решений по выявлению жертв и уголовному преследованию преступников. Акцент был сделан на торговле людьми в целях сексуальной и трудовой эксплуатации; в ходе занятия был подчеркнут тот факт, что зачастую проведение финансового расследования является наилучшим способом разгрома сложных преступных сообществ. Благодаря заимствованным из жизни сценариям эти ролевые игры были приближены к реальности. В то же время сценарии не содержали привязки к той или иной стране и поэтому были пригодными для слушателей из всех частей региона ОБСЕ. Эксперты обучали участников наилучшим способам реагирования на различные ситуации по мере их развития.

Одна треть слушателей, отобранных для этого первого имитационного практического занятия, прибыли из западнобалканских стран, и я искренне надеюсь, что приобретенные в Виченце навыки и знания найдут достойное применение в региональном контексте. Это практическое занятие является великолепным примером того, как осуществляемые в масштабах всей ОБСЕ проекты могут служить дополнением наших усилий по поддержке регионального сотрудничества в Юго-Восточной Европе, где совместно с нашими полевыми миссиями и национальными партнерами мы стремимся наладить согласованные действия по недопущению торговли людьми и противодействию ей на западнобалканском маршруте. В заключение хочу отметить, что эта статья служит лишь для беглого ознакомления с характером некоторых проектов, осуществлявшихся БСПК БТЛ в 2016 году. Несмотря на масштабность и охват вызовов, с которыми сталкивается наш регион, я убеждена, что опираясь на всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и наше тесное сотрудничество с международными и местными партнерами, мы сможем внести весомый вклад в работу по привлечению внимания к угрозе торговли людьми и ее ослаблению. При этом буквально каждый из нас обязан рассматривать каждого мигрирующего человека в качестве человеческой личности.

*Мадина Джарбусынова является Специальным представителем и координатором ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.*

## Гамбург, город Ганзейского союза

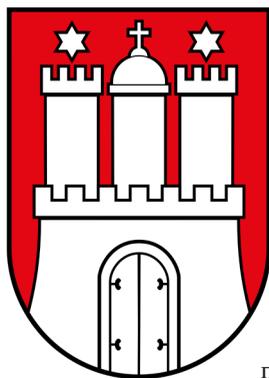
8–9 декабря по приглашению Действующего председателя, федерального министра иностранных дел Германии Франк-Вальтера Штайнмайера министры иностранных дел ОБСЕ придут в г. Гамбург в поисках консенсуса по наиболее важным проблемам безопасности, которые были предметом переговоров между 57 государствами – участниками в истекающем году. Совет министров ОБСЕ впервые проведет встречу в Гамбурге. Однако город не впервые становится местом встречи высокопоставленных представителей различных стран Европы, добивающихся договоренности по вопросам, вызывающим всеобщую озабоченность. В конце средних веков Гамбург был видным членом всеильного Ганзейского союза, конфедерации купеческих гильдий и их торговых городов, земли которой простирались от Новгорода на востоке до

Лондона на западе и которая в период своего расцвета включала в свой состав более 200 городов.

Подобно ОБСЕ, Ганзейский союз принимал свои решения консенсусом. По сложившейся в Нижней Саксонии традиции единения предложения, завоевавшие достаточную поддержку, оглашались писарем и при отсутствии возражений

со стороны участников принимались в качестве обязательных к исполнению. Во время этой процедуры участники, поддерживавшие альтернативные предложения, которые едва ли могли получить достаточную поддержку, были обязаны сохранять молчание. Если по тому или иному вопросу не удавалось выйти на консенсус, группе членов Союза единодушно поручалось выработать компромиссное решение.

В течение почти четырех веков существования Ганзейского союза его политическим центром оставался Любек. С 1410 по 1416 год руководящая роль перешла к Гамбургу, где и проводились встречи, на которых принимались решения. И по сей день город с гордостью называет себя вольным ганзейским городом Гамбургом.



## Выставка ОБСЕ в Национальный день Австрии

26 октября, когда Австрия отмечает свой Национальный день, жители Вены традиционно выходят на улицы и посещают многочисленные выставки и экспозиции в центре столицы. В этом году в австрийском министерстве иностранных дел проводилась открытая выставка ОБСЕ, которую посетили около 1400 человек.

У стендов постоянно присутствовали и отвечали на вопросы посетителей трое членов Специальной мониторинговой миссии на Украине (СММ), которые в настоящее время работают на востоке Украины, а также инструктора международного центра австрийских вооруженных сил в Гётцендорфе, где свеженабранные наблюдатели СММ перед выездом на рабочие места занимаются на вводно-ознакомительном курсе, готовясь к практической работе в Миссии.

В 2017 году Австрия принимает на себя роль Председательства ОБСЕ; этой работой будет руководить министр иностранных дел Себастьян Курц. На стенде, завершающем выставку, в сжатом виде обозначены приоритеты Председательства на ближайший год: "Австрия в качестве Председательства ОБСЕ сфокусирует внимание на трех основных угрозах безопасности и стабильности: это продолжающееся нарастание вооруженных конфликтов; нарастание угрозы внутренней безопасности вследствие радикализации и терроризма; а также продолжающаяся утрата доверия в отношениях между государствами, равно как и между гражданами, в одной стороны, и государственными институтами и организациями, которые призваны обеспечивать их свободы и ценности, – с другой".



Фото: : @BMEIA-Mahmoud



Organization for Security and  
Co-operation in Europe