

Научная статья

УДК 327

DOI: 10.21209/2227-9245-2024-30-1-182-191

«Дипломатия всех треков»: опыт применения на постсоветском пространстве

Нина Викторовна Шевчук

Северо-Западный институт управления (филиал) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия
 shevchuk-nv@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6164-5767>

Информация о статье

Поступила в редакцию
13.09.2023

Одобрена после рецензирования
19.02.2024

Принята к публикации
20.02.2024

Ключевые слова:

урегулирование конфликтов, переговорный процесс, дипломатия «всех треков», дипломатия «второго трека», дипломатия «полutorного трека», экспертные группы, рабочие группы, «экспертная дипломатия», мирный процесс, экспертные семинары

Статья посвящена практике применения методов неофициальной экспертной дипломатии в мирных процессах. Актуальность проблематики обусловлена снижением потенциала традиционной дипломатии в условиях сложившейся геополитической турбулентности и затяжным характером неурегулированных конфликтов на постсоветском пространстве. Опыт задействования альтернативных инструментов налаживания и поддержания контактов на уровне экспертов, представителей НПО и академического сообщества сторон, а также переплетения официальной и вспомогательной дипломатии в условиях так называемой «новой международной» требует переосмысления. Цель исследования, заключающаяся в обобщении опыта дипломатии «второго и полutorного трека» в постсоветских конфликтах и выявлении потенциала такой деятельности в контексте мирных процессов, предопределила задачи: проанализировать мировую практику транспрофессионализации дипломатии, дать обзор имеющейся теоретической литературы, выявить значение экспертной дипломатии в межгосударственном урегулировании и особенности экспертного участия в укреплении мер доверия в грузино-абхазском конфликте, а также азербайджано-армянских и молдавско-приднестровских отношениях. Объектом исследования выступает неофициальная дипломатия. Предметом является опыт транспрофессионализации дипломатии в ряде конфликтных кейсов постсоветского пространства. Методология и методы исследования: для достижения целей исследования применён системный подход, который позволил комплексно проанализировать накопленную практику вовлечения экспертов в процессы урегулирования конфликтов, а также общенаучные методы сравнительного анализа и обобщения. Сделан вывод, что, хотя «экспертная дипломатия» не является альтернативой официальной и в этой связи не может заменить классический инструментарий, традиционно используемый дипломатами, вспомогательный и стабилизирующий состояние диалога потенциал «дипломатии всех треков» достаточно высок.

Original article

“All tracks” Diplomacy: Post-Soviet Experience

Nina V. Shevchuk

Research Institute of Strategic Planning and Eurasian Integration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, North-Western Institute of Management, Saint Petersburg, Russia
 shevchuk-nv@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6164-5767>

Information about the article

Received 13 September, 2023

Approved after review
19 February, 2024

Accepted for publication
20 February, 2024

The article is devoted to the practice of using methods of informal expert diplomacy in peace processes. The relevance of the problem is due to the decline in the potential of traditional diplomacy in the current geopolitical turbulence and the protracted nature of unresolved conflicts in the post-Soviet space. The experience of using alternative tools for establishing and maintaining contacts at the level of experts, representatives of NGOs and the academic community of the parties, as well as the interweaving of official and auxiliary diplomacy in the conditions of the so-called “new internationality” requires rethinking. The purpose of the article, which consists in summarizing the experience of “second and one-and-a-half track” diplomacy in post-Soviet conflicts and identifying the potential of such activities in the context of peace processes, predetermined the tasks: to analyze the world practice of transprofessionalization of diplomacy, to give an overview of the available

Keywords:

conflict resolution, negotiation process, multi-track diplomacy, diplomacy of the "second track", diplomacy of the "one and a half track", expert groups, working groups, expert diplomacy, peace process, expert seminars

theoretical literature, to identify the importance of expert diplomacy in the inter-Tajik settlement and the features of expert participation in confidence-building measures in the Georgian-the Abkhaz conflict, as well as Azerbaijani-Armenian and Moldovan-Transdnestrian relations. The object of the study is informal diplomacy. The subject is the experience of transprofessionalization of diplomacy in a number of conflict cases of the post-Soviet space. Methodology and methods of research are as follows: to achieve the objectives of the study, a systematic approach is applied, which has allowed a comprehensive analysis of the accumulated practice of involving experts in conflict resolution processes, as well as general scientific methods of comparative analysis and generalization. It is concluded that although "expert diplomacy" is not an alternative to the official one and in this regard cannot replace the classical tools traditionally used by diplomats, the auxiliary and stabilizing potential of "diplomacy of all tracks" is quite high.

Введение. Мультитрековая или многоуровневая дипломатия (Multi-Track Diplomacy) как подход достаточно хорошо разработана в теории и к настоящему времени успешно апробирована в международной практике. Начиная с 80-х гг. прошлого века на Западе она стала концептуализироваться через различные инициативы культурного и научного обмена, а затем, в 90-х гг. – в контексте политического диалога и миротворчества, включая посредничество и переговоры. В самом распространённом виде мультитрековая дипломатия предстаёт перед современным учёным или практиком, прежде всего, как дополнение официальной дипломатии на так называемом «первом треке» (политики, дипломаты, военные) вспомогательной работой неофициальных представителей – неправительственных структур, бизнеса, СМИ, религиозных общин, формирующих так называемый «второй трек». На пересечении этих треков возникает смешанная модель («полуторный трек» дипломатии), когда представители власти и гражданского общества одновременно задействованы в переговорах либо когда при помощи неправительственных структур организуется неформальный диалог дипломатов и политиков высокого и высшего уровня.

Актуальность. Термин «дипломатия "всех треков"», замещающий широко используемую категорию «мультитрековая дипломатия», вошёл в научный оборот благодаря Петербургскому экономическому форуму в 2022 г., где была проведена сессия «Дипломатия "всех треков": роль традиционных и новых инструментов дипломатии в продвижении национальных интересов России». Представители МИД РФ и эксперты отмечали, что предпринимаемая Западом изоляционная политика направлена на снижение потенциала традиционной дипломатии и фактически ведёт к её обескровливанию [14]. Задействовав новые, альтернативные инструменты

продвижения и защиты национальных интересов, Россия обеспечивает географическую и функциональную диверсификацию своего внешнеполитического курса. Такая дипломатическая перенастройка служит серьёзным импульсом к более глубокому исследованию опыта переплетения официальной и так называемой вспомогательной дипломатии.

Разработанность темы. На постсоветском пространстве опыт дипломатии «всех треков» начал формироваться в 90-х гг. прошлого века на фоне вспыхнувших этнополитических конфликтов. Различным аспектам участия представителей гражданского общества в миротворческих процессах в контексте публичной, академической и гуманитарной дипломатии посвящено немало работ [1; 3–5; 7; 9; 10; 12; 15; 16; 18]. Однако в академическом дискурсе пока ещё существует серьёзная нехватка работ, обобщающих такую практику на примере конкретных кейсов. Ярким исключением является недавно изданный на русском языке труд Г. Сондерса, посвящённый концепции устойчивого диалога, основанного на советско-американском опыте – неофициальной дипломатии в рамках Дартмутской конференции [11; 17]. Этот формат сыграл существенную роль в межтаджикском мирном урегулировании.

Цель исследования – восполнить существующий пробел путём актуализации, обобщения уникального опыта дипломатии «второго и полуторного трека» в постсоветских конфликтах и выявлении потенциала такой деятельности в контексте мирных процессов.

Методология и методы исследования. Для достижения целей исследования применён системный подход, позволивший комплексно проанализировать накопленную практику вовлечения экспертов в процессы урегулирования конфликтов, а также общенаучные методы сравнительного анализа и обобщения.

Результаты исследования и их об- суждение. Авторитетные западные учёные Л. Даймонд и Дж. Макдональд, концептуализировавшие мультитрековую дипломатию в 90-х гг. прошлого века, исходили из того, что одной лишь традиционной дипломатии уже недостаточно для решения растущего числа конфликтов в мире, что делает необходимым поиск более инклюзивного подхода [16]. Следует отметить, что к тому времени уже был накоплен богатый международный опыт, убедительно подтверждающий справедливость такого суждения.

Первопроходцами траспрофессионализации дипломатии можно считать Дартмутскую конференцию и Пагуошское движение. Особенностью дартмутского общественно-гражданского формата было участие в нём опытных дипломатов, специалистов по переговорам и коммуникациям, более не обладающих официальным статусом и не связанных с правительствами своих стран, но имеющих за плечами большой практический опыт. Задача этих специалистов заключалась в построении мирного процесса силами гражданского общества. Преимуществом дартмутского формата было формирование диалога ещё до начала официальных переговоров и в условиях, когда стороны не проявляли к нему готовности. Такая неформальная коммуникация позволяла снижать степень недоверия и «прощупывать» интересы конфликтующих сторон.

Пагуошское движение – международная неправительственная научная организация за мир, разоружение, безопасность и научное сотрудничество. Как и в первые годы деятельности, в наши дни особенностью организации является то, что все участники движения, независимо от национальной принадлежности, не представляют какую-либо страну, а их заседания проходят в закрытом режиме.

В России тоже есть опыт создания подобных структур. Так, в конце прошлого века активное участие в выработке миротворческих инициатив принимала Федерация мира и согласия (далее – ФМС). Особенностью ФМС было учреждение этой организации при активном государственном содействии, а также ориентация результатов её работы на практическое внедрение на государственном уровне. Одним из таких примеров является разработка принятого Межпарламентской ассамблеей СНГ модельного закона о миротворческих операциях, который был учтён в национальном законодательстве отдельных

стран СНГ в соответствующих сферах [8, с. 437].

Распространённой формой работы таких форматов является организация семинаров, рабочих и экспертных групп. Обращаясь к западному опыту, следует упомянуть формат организованных в своё время З. Бжезинским рабочих групп с вовлечением польских и чешских военных и представителей экспертного сообщества. Это позволило успешно подготовить Польшу и Чехию к переговорам с НАТО о размещении на территории этих стран объектов противоракетной обороны [2, с. 18]. Такие же методы не раз использовались в процессе решения арабо-израильских проблем, активно применялись в африканских конфликтах.

Цель такого формата – свести вместе представителей гражданского общества для трансформации конфликтного взаимодействия в конструктивное сотрудничество, чтобы, благодаря неформальному диалогу, находить пересекающиеся интересы и доводить до сведения официальных представителей результаты семинаров по возможному сближению позиций сторон.

Важную роль в экспертной дипломатии играют НПО. Как показывает практика, у них гораздо больше возможностей влиять на формирование общественного мнения в регионе конфликта, а включение представителей гражданского общества в официальные переговоры обеспечивает инклюзивность последних. С другой стороны, действия на неофициальном треке должны согласовываться или, по крайней мере, не идти в разрез с официальной дипломатией. В противном случае, если речь идёт о международных НПО или местных, но финансируемых извне, их деятельность может восприниматься как вмешательство во внутренние дела либо их участие может сводиться к символическому. Важно, чтобы деятельность НПО была нейтральной по отношению к конфликтующим сторонам и не направлена на поддержку только одной из них, иначе такое вовлечение, как и разобщённость с другими треками, может приводить к деградации переговорного формата, углублять существующие противоречия и создавать новые проблемы. В то же время потенциал эффективности работы неправительственных структур в конфликте зачастую зависит от степени их взаимодействия не только с правительственными или военными структурами, но и с негосударственными вооружёнными группировками. Степень успешности проводимой работы может за-

висеть и от способности таких посредников вести переговоры с негосударственными и нелегитимными акторами. Здесь примерами могут служить деятельность Красного Креста в области гуманитарного разминирования или работа гуманитарного персонала международных миссий в Йемене, остающихся единственным представителем международного сообщества после вывода сотрудников дипломатического корпуса, или совместные действия Всемирной продовольственной программы ООН и военного контингента для доставки продовольствия тамильскому населению в Шри-Ланке в период обострения гражданского конфликта.

Касаясь проблемы координации между официальным и неофициальным треками дипломатии, М. М. Лебедева справедливо указывает на необходимость достижения эффекта «улицы с двусторонним движением», когда воздействие официальной дипломатии на гражданское общество дополняется обратным воздействием [6, с. 48]. Достичь такого эффекта, как и других положительных результатов сочетания разных уровней вовлечения в процесс урегулирования конфликтов, позволяет включение в миростроительство неправительственных организаций, созданных при поддержке правительств или патронируемых ими (GONGO – a government organized non-governmental organization) и даже наделяемых ограниченной функциональной международной правосубъектностью и дипломатическим статусом, как, например, у Международного комитета Красного Креста.

Дипломатия «второго трека» в межтаджикском урегулировании. В 1993 г. опыт дипломатии «всех треков» был применён в Таджикистане в формате Межтаджикского диалога в рамках Дартмутской конференции. Сложность инициации мирного диалога заключалась в том, что в стране продолжались кровопролитные вооружённые действия, что, как известно, препятствует организации переговорного процесса. Тем не менее Московская встреча в марте 1993 г., подготовленная и проведённая совместно российско-американской группой учёных при поддержке Подгруппы Дартмутской конференции по региональным конфликтам, Фонда Кеттеринга и Российского центра стратегических международных исследований Института востоковедения РАН, позволила начать серию заседаний (далее – экспертные диалоги), послуживших подготовительным этапом и фундаментальной основой для последующих

официальных мирных переговоров. Встречи проводились с полутора-двухмесячными интервалами и, как выражались их организаторы, представляли собой «больше, чем просто беседу, и меньше, чем структурированные переговоры». Перед участниками – представителями двух противоборствующих таджикских лагерей (проправительственного и оппозиционного), а также российскими и американскими учёными – стояла цель построить такой формат взаимодействия, в котором, встречаясь на системной основе, стороны могли бы переходить от недоверия друг к другу и от обвинительных эмоциональных всплесков к сотрудничеству и выработке идей с целью их последующего продвижения на официальный уровень. Итоги всех встреч тщательно протоколировались и обобщались учёными, после чего передавались как сторонам конфликта, так и официальным государственным структурам, и в ООН. Отметим, что в экспертных диалогах участвовали также несколько официальных делегатов на проходивших в тот же период под эгидой ООН официальных переговорах.

Действенность подхода, применённого в таджикских экспертных диалогах, во многом обеспечивалась тем, что участвовавшие в них представители гражданского общества Таджикистана являлись весьма авторитетными людьми, лидерами, которые пользовались уважением, могли влиять на общественное мнение и могли быть услышаны руководством, принимающим политические решения. Отсутствие навыков ведения переговоров и специальной профессиональной подготовки таджикских участников восполнялось третьей стороной – посредниками, чья нейтральность обеспечивалась академическим статусом и отсутствием прямой связи с органами власти Таджикистана, России, США. При этом среди учёных были и дипломаты в отставке, способные понижать конфликтность дискуссий и направлять последние в конструктивное русло. Многие из встреч в рамках экспертных диалогов превращались в продолжительные семинары, когда представители третьей стороны делились с участниками своим опытом в урегулировании кризисов в Ливане, Камбодже, арабо-израильском конфликте, Мозамбике и Афганистане.

Неофициальные диалоги играли ключевую роль в межтаджикском урегулировании, которое было достигнуто в итоге успешного мирного процесса. И хотя дартмутский формат привлёк представителей различных по-

литических групп, выступавших при этом в качестве частных лиц и выразителей своей личной точки зрения, именно это явилось основополагающим фактором продвижения в сторону урегулирования конфликта и сделало возможным проведение официальных переговоров на высшем политическом уровне [13]. Нужно отметить, что и в постконфликтном урегулировании экспертные диалоги также сыграли важнейшую роль, так как создание Комиссии по национальному примирению, начавшей работу в сентябре 1997 г. и ответственной за возвращение беженцев, разоружение и реорганизацию вооружённых формирований сторон конфликта, было одной из идей, выработанных в ходе экспертных диалогов.

Меры укрепления доверия в грузино-абхазском конфликте. В грузино-абхазском конфликте опыт организации подобного формата был апробирован в начале 2000-х гг. На фоне возросшей частоты контактов между представителями гражданского общества Грузии и Абхазии, особенно вызванных необходимостью решения практических вопросов в приграничной зоне (например, между населением соседних сёл в Галском районе и между главами сельских и городских администраций по обе стороны р. Ингур), попытки наладить гражданский диалог предпринимались при содействии ООН, в том числе в рамках программы по мерам укрепления доверия (далее – COBERM), финансируемой Программой развития ООН (далее – ПРООН), а также ряда зарубежных неправительственных организаций.

Примером ярких академических платформ может служить серия конференций грузино-абхазского диалога, инициированного в 1997 г. под эгидой проекта Калифорнийского университета (г. Ирвайн) при финансовой поддержке целого ряда зарубежных фондов. Конференции представляли собой академические дискуссии ведущих учёных из Абхазии, Грузии, России, ЕС и США по актуальным в контексте конфликта темам. Итоги таких дискуссий ежегодно публиковались и распространялись в академических кругах. По мнению руководителей проекта, его значимость заключалась в том, что обе стороны грузино-абхазского конфликта реализовывали право на то, чтобы их точки зрения были выслушаны и учтены¹.

¹ Проблемы суверенитета: грузино-абхазский процесс мирного урегулирования (Accord Issue 7). Conciliation Resources. Октябрь, 1999. – URL: <https://www.c-r.org/ru/learning-hub/проблемы-суверенитета-%E2%80%A>

На общественном уровне активную деятельность в Абхазии вела западная НПО “International Alert” (далее – Alert) со штаб-квартирами в Лондоне и Гааге. Структура, обладающая впечатляющими бюджетом и штатом работников, в своё время внедрившая инструменты мультитрековой дипломатии в урегулировании в Шри-Ланке, позиционирует себя как международная благотворительная организация по миростроительству. Руководителем Alert является довольно известный в дипломатических кругах своей связью с мирными процессами в разных регионах мира американский дипломат в отставке К. Кавана (Careyavanaugh), ныне – учёный, профессор дипломатии в Университете Кентукки.

Начиная с конца 90-х гг., на протяжении десяти лет Alert проводил встречи различных социальных, гендерных, возрастных и профессиональных групп из Абхазии и Грузии – журналистов, молодёжи, женщин-активисток, учёных и НПО, иногда также привлекая бывших комбатантов и представителей власти. Уровень работы – дипломатия «второго трека». Формат – круглые столы, семинары, диалоги. Целью диалогов было налаживание контактов и построение мер доверия как между участниками встреч, так и между сообществами. В результате проекта образовались две группы экспертов из числа представителей гражданского общества и академических кругов, которые, накапливая свой внутренний лимит доверия, двигались по пути поиска мирных инициатив.

Результатом проекта стал обмен аналитическими исследованиями по грузино-абхазскому конфликту, которые были обнародованы за несколько месяцев до пятидневной войны 2008 г. Несмотря на то, что объединить доклады грузинской и абхазской групп не удалось (изданы отдельно), авторы проекта считают, что сам по себе процесс их подготовки был уже двусторонним диалогом – стороны предложили друг другу исследовать в своих сообществах вопрос соглашения о невмешательстве военных действий, делились информацией и решили распространить результаты исследований как внутри сообществ, так и во внешней аудитории².

² Грузино-абхазский-процесс-мирного-урегулирования-accord-issue-7 (дата обращения: 18.07.2023). – Текст: электронный.

² Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта (Understanding conflict. Building peace). Сентябрь 2009 г. – URL: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/Caucasus-Georgia-Abkhazia-Security-Guarantees-RU-2009.pdf> (дата обращения: 18.07.2023). – Текст: электронный.

В самом Alert считают, что невысокая эффективность их инициативы связана с претенциозным сосредоточением внимания властных структур на миротворческих проектах, что особенно отмечалось в периоды прекращения контактов между официальными представителями грузинских и абхазских сторон и «заморожки» переговорного процесса¹.

Анализ научных работ и местной прессы того времени позволяет, не умаляя значимости подобных инициатив, прийти к выводу, что проект не смог затронуть широкие общественные слои, повлиять на общественное мнение и вообще выйти за рамки собственной аудитории.

Что касается инициатив в рамках COBERM, то инициированная в 2010 г. совместно ЕС и ООН программа была призвана поддерживать инициативы, направленные на укрепление доверия внутри и между конфликтующими сторонами путём установления прямого диалога между абхазами и грузинами на уровне экспертов и молодёжи. Основным форматом программы было проведение грузино-абхазских встреч за пределами региона конфликта. Организованные заседания не столько продвигали стороны в процессе установлении доверия, сколько выступали предлогом, чтобы в этой неформальной обстановке на территории третьих стран свести вместе основных переговорщиков, которые подключались к диалогам для общения с представителями экспертного сообщества.

В 2022 г. Абхазия запретила реализацию проекта на своей территории, что можно объяснить недоверием абхазской стороны к структурам ООН². Их обвиняют в предвзятом отношении в пользу Грузии, а также в отсутствии координации проводимой деятельности с местными властями. Так, например, министр иностранных дел Абхазии И. Ардзинба на встрече с представителями ПРООН, состоявшейся в январе 2022 г., подверг эту организацию жёсткой критике за недавнее социологическое исследование в Абхазии, которое подняло вопросы внутреннего политическо-

¹ Диалоговый процесс по гарантиям безопасности в контексте грузино-абхазского конфликта (Understanding conflict. Building peace). Сентябрь 2009 г. – URL: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/Caucasus-Georgia-Abkhazia-Security-Guarantees-RU-2009.pdf> (дата обращения: 18.07.2023). – Текст: электронный.

² Глава МИД Абхазии назвал недопустимыми ряд проектов неправительственных организаций. 19.01.2022. – URL: <https://sputnik-abkhazia.ru/20220119/glava-mid-abkhazii-nazval-nedopustimymi-ryad-proektov-nepravitelstvennykh-organizatsiy-1037205460.html> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

го характера, а также изучило возможность установления отношений с Грузией. Проведение подобных исследований в Абхазии, по словам министра, позволено только государственным структурам³.

Армяно-азербайджанские рабочие группы. В настоящее время интересна деятельность рабочей группы на уровне вице-премьеров правительств России, Азербайджана и Армении по развитию Нагорного Карабаха⁴, а также совместной армяно-азербайджанской контактной группы по мерам укрепления доверия в поддержку прочного мира на Южном Кавказе (JOLIG – Joint Armenian-Azerbaijani Liaison Group Confidence-building measures in support of lasting peace in the South Caucasus)⁵.

Трёхсторонняя рабочая группа вице-премьеров по нагорно-карабахскому урегулированию была создана ввиду Заявления президента Азербайджанской Республики, премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации от 9 ноября 2020 г.⁶, а также Заявления от 11 января 2021 г.⁷ На своём первом заседании в Москве политики договорились создать экспертные подгруппы: по железнодорожным, автомобильным и комбинированным перевозкам; по вопросам обеспечения перевозок, включая безопасность, пограничный, таможенный, санитарный, ветеринарный, фитосанитарный и другие виды контроля⁸. Такая работа, в зависимости от статуса привлекаемых специа-

³ Абхазия запрещает программу ЕС по укреплению доверия. 22.01.2022. – URL: <https://oc-media.org/ru/abkhaziya-zapreshchaet-programmu-es-po-ukrepleniyu-doveriya> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁴ Сообщение Алексея Оверчука для прессы по итогам заседания трёхсторонней Рабочей группы под совместным председательством вице-премьеров Азербайджанской Республики, Республики Армения и Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/news/41432> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁵ Joint Armenian-Azerbaijani Liaison Group (JOLIG). – URL: <https://www.commonspace.eu/theme/joint-armenian-azerbaijani-liaison-group-jolig> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁶ Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации от 9 ноября 2020 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64384> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁷ Заявление Президента Азербайджанской Республики, Премьер-министра Республики Армения и Президента Российской Федерации от 11 января 2021 года. – URL: <http://kremlin.ru/supplement/5606> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁸ Сообщение Алексея Оверчука для прессы. – URL: <http://government.ru/news/41432> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

листов, может быть отнесена к дипломатии «первого трека» или «полуторного трека» и ведётся уже третий год. Результаты проводимых переговоров докладываются лидерам Азербайджана, Армении и России.

В отличие от инициированной Россией трёхсторонней группы, совместная армяно-азербайджанская контактная группа по мерам доверия в поддержку прочного мира на Южном Кавказе (далее – контактная группа) относится к дипломатии «второго трека». Контактная группа была создана по инициативе западных НПО с участием активистов гражданского общества и при поддержке ЕС после серии консультационных встреч экспертов из числа представителей академического сообщества в 2017–2021 гг.

В 2017 г. неправительственная структура LINKS, действующая в рамках Инициативы Европейского Союза (EPNKВ), организовала в Баку и Ереване серию семинаров рабочей группы, состоящей из армянских и азербайджанских экспертов. По итогам полугодовой работы был опубликован Отчёт «Исследование о том, как меры по укреплению доверия могут способствовать миру в Карабахе»¹. Инициаторы проекта отмечали безуспешность множества попыток внедрить меры доверия в контексте нагорно-карабахского урегулирования, что они связывали с тем, что роль гражданского общества в урегулировании нагорно-карабахского конфликта игнорировалась или неправильно понималась и недооценивалась. Ключевым выводом в упомянутом отчёте была целесообразность расширения состава участников мирного процесса таким образом, чтобы «таким организациям, как ЕС, ООН и ОБСЕ, имеющим опыт реализации мер укрепления доверия, были предоставлены пространство и поддержка для использования накопленного опыта»².

В 2021 г. LINKS создал ещё один проект – совместную армяно-азербайджанской контактную группу по мерам укрепления доверия в поддержку прочного мира на Южном Кавказе – JOLIG. В рамках проекта эксперты объединились для разработки «дорожной карты» по мерам укрепления доверия, которые могли бы быть реализованы в долгосрочной, среднесрочной и краткосрочной

¹ Исследование о том, как меры по укреплению доверия могут способствовать миру в Карабахе. 13.12.2018. – URL: <https://www.commonspace.eu/ru/news/issledovaniya-o-tom-kak-mery-po-ukrepleniyu-doveriya-mogut-sposobstvovat-miru-v-karabakhe> (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

² Там же.

перспективе. Несмотря на академический состав контактной группы, авторы документа подчёркивали, что он не является академическим трудом, а ориентирован на действия и «призван помочь проинформировать политиков и лиц, принимающих решения, о дальнейших действиях»³, а на презентации доклада присутствовали уполномоченные представители посольств Азербайджана и Армении и спецпредставитель ЕС по Южному Кавказу⁴. К настоящему времени идеи, содержащиеся в докладе, государственной или общественной поддержки не нашли.

Вспомогательный трек переговоров по приднестровскому урегулированию. «Экспертная дипломатия» в приднестровском мирном процессе не обладает функцией посредничества, как, например, «дартмутский формат», и не сфокусирована на академической экспертизе, как в вышеописанных случаях на Южном Кавказе, хотя и не исключает её. Здесь миссия специалистов в различных областях состоит в содействии официальному переговорному процессу путём формирования инклюзивного мирного диалога, направленного на укрепление доверия и генерирование идей в условиях отсутствия обязательств по принятию политических решений.

Ядро экспертных групп составляют профильные специалисты из разных областей жизнедеятельности – финансовой, правоохранительной, образовательной, сферы социального обеспечения, экологии и др. При этом работа координируется дипломатами, а результаты труда экспертов создают переговорное пространство на официальных политико-дипломатических переговорах.

Опыт передачи профильным экспертам отдельных вопросов для предварительного обсуждения и подготовки совместных предложений накапливался в приднестровском урегулировании с самого начала переговоров – с 1994 г. В разное время стороны учреждали совместные рабочие группы по экономике и финансам (1994), рабочие группы по вопросам внешнеэкономической деятельности, взаимодействию таможенных служб, по

³ Report of the Joint Armenian-Azerbaijani Liaison Group on confidence-building measures in support of lasting peace in the South Caucasus. – С. 3. – URL: https://www.commonspace.eu/sites/default/files/2022-04/JOLIG%20report%20CBMs%202022_1.pdf (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

⁴ Азербайджанцы и армяне представили совместное видение мира на Южном Кавказе. – URL: https://www.turan.az/ext/news/2022/4/free/politics_news/ru/3450.htm (дата обращения: 10.07.2023). – Текст: электронный.

вопросам образования и борьбе с преступностью (1997), объединённую комиссию по социально-экономическому сотрудничеству (1997), встречи отраслевых структур для обеспечения реализации ранее достигнутых договорённостей (2002).

Спустя два года после учреждения совместных рабочих групп по укреплению мер доверия между Кишиневом и Тирасполем (2008) под эгидой ОБСЕ и при широкой поддержке со-посредников (России Украины) в Германии стали проводить ежегодные конференции по мерам укрепления доверия, получившие неформальное название «Баварские конференции по мерам доверия». Эти форумы в духе дипломатии «полуторного трека», благодаря неофициальному характеру встреч, позволяют собрать вместе экспертов, дипломатов и политиков, вовлечённых в процесс урегулирования, а также руководство сторон конфликта для обмена мнениями по актуальным вопросам мирного процесса. В 2011 г. на Баварской конференции лидеры сторон договорились официализировать работу экспертных групп и утвердили «Общий регламент экспертных (рабочих) групп по мерам укрепления доверия и развитию взаимодействия»¹.

Было решено, что эксперты из числа специалистов профильных структур Молдовы и Приднестровья в ходе совместных заседаний будут обсуждать накопившиеся за годы конфликта проблемы и предлагать решения для согласования на уровне официальных переговоров. Главных переговорщиков Кишинева и Тирасполя наделили обязанностью координировать эту деятельность. В 2012 г. экспертные группы стали частью переговорного процесса в формате «5+2»² и сыграли ключевую роль в реализации сторонами тактики «малых шагов», позволившей решить целый ряд социально-экономических вопросов [15]. В настоящее время функционируют тринадцать экспертных групп, к работе которых привлекаются представители бизнеса, Торгово-промышленной палаты, НПО и академических кругов.

Апробированный в приднестровском урегулировании формат нельзя отождествить с общепринятой практикой формирования рабочих групп, традиционно создаваемых на предпереговорных этапах или во время пере-

говоров для сегментации дискуссий. Особенность молдавско-приднестровского экспертного трека состоит, прежде всего, в том, что он остаётся действенным и жизнеспособным даже тогда, когда официальные переговоры не ведутся из-за ухудшения отношений в регионе конфликта, что довольно часто случалось в истории приднестровского урегулирования. Так, самая длительная пауза в переговорах продолжалась с 2006 по 2012 г., а сейчас многосторонние переговоры снова «стоят на паузе» с 2019 г.

Деятельность групп отраслевых экспертов не всегда можно назвать результативной, что во многом бывает связано с отсутствием политической воли для решения обсуждаемых экспертами вопросов на уровне руководства сторон конфликта и крайне низким уровнем взаимного доверия. Однако созданный в 2008 г. формат «совместных рабочих групп по укреплению мер доверия между Кишиневом и Тирасполем» не прерывал своей деятельности даже тогда, когда лидеры сторон прекращали любые прямые контакты, и функционирует по сей день. Работа осложнена отсутствием желания официального Кишинева продолжать равноправный диалог, но коммуникационная функция «экспертной дипломатии» сохраняется. Несмотря на новые геополитические реалии, повернувшие вспять мирный процесс, в 2022 г. прошло 17 заседаний экспертных групп³, а в первом полугодии 2023 г. состоялось три встречи.

Выводы. Практику использования вспомогательных треков в мирных процессах на постсоветском пространстве вряд ли можно назвать распространённой и богатой, но опыт экспертной дипломатии накоплен. В отличие от ставшего к нашим дням классическим «второго трека дипломатии», где, как в случае с International Alert, JOLIG или COBERM, неформально взаимодействующие эксперты могут разрушать протокольные границы и не придерживаться строгой повестки или «красных линий», выраженных в официальных позициях сторон, деятельность специалистов «полуторного трека» в приднестровском процессе упорядочена, документально регламентирована и подчинена дипломатическим ведомствам сторон. Именно этот кейс показывает наибольшую результативность.

¹ Общий регламент экспертных (рабочих) групп по мерам укрепления доверия и развитию взаимодействия. 09.09.2011. – URL: <https://mid.gospmr.org/ru/Ndp> (дата обращения: 12.06.2023). – Текст: электронный.

² Там же.

³ Отчёт Министерства иностранных дел Приднестровской Молдавской Республики о проделанной работе за 2022 г. 10.02.2023. – URL: <https://mid.gospmr.org/ru/node/9363> (дата обращения: 20.07.2023). – Текст: электронный.

Встречающееся скептическое отношение к подобному рода вспомогательным трекам в основном связано с неспособностью такого формата приводить к выработке всеобъемлющего мирного плана или ощутимо приближать окончательное урегулирование. Это замечание справедливо. Однако «экспертная дипломатия» не является альтернативой официальной и в этой связи не может заменить инструментарий, традиционно используемый в процессе разрешения конфликтов. В то же время её вспомогательный и стабилизирующий состояние диалога потенциал достаточно высок.

В затяжных кризисах большое значение имеет не только процесс достижения мирных соглашений, но и то, насколько стороны конфликта способны создавать и поддерживать коммуникационные каналы, налаживать конструктивное взаимодействие, препятствующее эскалации и способствующее укреплению доверия и взаимопонимания. Дипломатия «всех треков» даёт возможность решать эти задачи даже тогда, когда официальные переговоры срываются и «замораживаются», а состояние конфликта в режиме «ни мира, ни войны» закрепляется на годы и десятилетия.

Список литературы

1. Богатырева О. Гуманитарная дипломатия. Современные концепции и подходы // *Международные процессы*. 2022. № 20. С. 166–191.
2. Генюш С. Экспертная дипломатия: гражданское общество на службе внешней политики // *Контур глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2012. № 5. С. 14–24.
3. Долинский А. Дискурс о публичной дипломатии // *Международные процессы*. 2011. Т. 9, № 1. С. 63–73.
4. Ковба Д. М. Гуманитарное измерение дипломатии: проблема категоризации и анализ // *Вестник КРСУ*. 2020. Т. 20, № 11. С. 169–174.
5. Лебедева М. М. Возможности и ограничения публичной дипломатии как социального и гуманитарного ресурса при предотвращении и урегулировании конфликтов // *Урегулирование современных международных конфликтов: проблемы, инструменты, методы: сб. ст. / под ред. Н. В. Шевчук [и др.]. М.: Rusience, 2020. С. 41–54.*
6. Лебедева М. М. Публичная дипломатия в урегулировании конфликтов // *Международные процессы*. 2015. Т. 13, № 4. С. 45–56.
7. Лебедева М. М., Устинова М. И. Гуманитарные и социальные вопросы в Совете Безопасности ООН // *Вестник международных организаций*. 2020. Т. 15, № 1. С. 135–154.
8. Никитин А. И., Болгова И. В., Никитина Ю. А. Деятельность неправительственных организаций по урегулированию этнополитических конфликтов на постсоветском пространстве // *Quaestio Rossica*. 2020. Т. 8, № 2. С. 428–441.
9. Пентегова А. В. Концепт гуманитарного сотрудничества в современной системе международных отношений // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2019. № 4. С. 54–60.
10. Подберезкин А. И., Жуков А. В. Публичная дипломатия в силовом противостоянии цивилизаций // *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. № 6. С. 106–116.
11. Сондерс Г. Устойчивый диалог в конфликтах. Трансформации и изменения. М.: Аспект Пресс, 2019. 382 с.
12. Торкунов А. Дипломатия академического сообщества: прошлое и настоящее // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63, № 9. С. 22–28.
13. Шарафиева О. Х. Межтаджикские переговоры как пример урегулирования внутреннего конфликта // *Вестник Томского государственного университета*. 2013. № 367. С. 84–91.
14. Шевчук Н. В. Дипломатия в условиях «новой международной». Текст: электронный // *Росконгресс*. URL: <https://roscongress.org/materials/diplomatiya-v-usloviyakh-novoy-mezhdunarodnosti> (дата обращения: 18.07.2023).
15. Шевчук Н. В. Тактика малых шагов в урегулировании конфликта. Казус Приднестровья // *Международные процессы*. 2022. № 20. С. 38–54.
16. Diamond L., McDonald J. W. *Multi-track diplomacy: A systems approach to peace*. NY: Palgrave Macmillan, 1996.
17. *Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice* / ed. by T. Balzacq, F. Charillon, F. Ramel. Paris: Palgrave Macmillan, 2020. 344 p.
18. Spies Y. K. *Polylateral Diplomacy: Diplomacy as Public-Private Collaboration* // *Global South Perspectives on Diplomacy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. P. 153–199.

References

1. Bogatyreva O. Humanitarian diplomacy. Modern concepts and approaches. International processes, no. 20, pp. 166–191, 2022. (In Rus.)

2. Genyush S. Expert diplomacy: civil society in the service of foreign policy. *Contours of global transformations: politics, economics, law*, no. 5, pp. 14–24, 2012. (In Rus.)
3. Dolinsky A. Discourse on public diplomacy. *International processes*, vol. 9, no. 1. pp. 63–73, 2011. (In Rus.)
4. Kovba D. M. The humanitarian dimension of diplomacy: the problem of categorization and analysis. *Bulletin of the KRSU*, vol. 20, no. 11, pp. 169–174, 2020. (In Rus.)
5. Lebedeva M. M. Opportunities and limitations of public diplomacy as a social and humanitarian resource in conflict prevention and resolution. *Settlement of modern international conflicts: problems, tools, methods: collection of articles*. Moscow: Rusience, 2020. (In Rus.)
6. Lebedeva M. M. Public diplomacy in conflict resolution. *International processes*, vol. 13, no. 4, pp. 45–56, 2015. (In Rus.)
7. Lebedeva M. M., Ustinova M. I. Humanitarian and social issues in the UN Security Council // *Bulletin of International Organizations*. 2020. Vol. 15, No. 1. pp. 135-154. (In Rus.)
8. Nikitin A. I., Bolgova I. V., Nikitina Yu. A. Activities of non-governmental organizations for the settlement of ethno-political conflicts in the post-Soviet space. *Quaestio Rossica*, vol. 8, no. 2, pp. 428–441, 2020. (In Rus.)
9. Pentegova A.V. The concept of humanitarian cooperation in modern the system of international relations. *Bulletin of the Trans-Baikal State University*, no. 4, pp. 54–60, 2019. (In Rus.)
10. Podberezkin A. I., Zhukov A.V. Public diplomacy in the power confrontation of civilizations. *Bulletin of MGIMO University*, no. 6, pp. 106–116, 2015. (In Rus.)
11. Saunders G. Sustainable dialogue in conflicts. *Transformations and changes*. Moscow: Aspect Press, 2019. (In Rus.)
12. Torkunov A. Diplomacy of the academic community: past and present. *World economy and international relations*, vol. 63, no. 9, pp. 22–28. (In Rus.)
13. Sharafieva O. H. Inter-Tajik negotiations as an example of the settlement of an internal conflict. *Bulletin of Tomsk State University*, no. 367, pp. 84–91, 2013. (In Rus.)
14. Shevchuk N. V. Diplomacy in the context of the “new internationality”. *Roscongress*. Web. 18.07.2023. <https://roscongress.org/materials/diplomatiya-v-usloviyakh-novoy-mezhdunarodnosti>. (In Rus.)
15. Shevchuk N. V. Tactics of small steps in conflict resolution. The case of Transnistria. *International processes*, no. 20, pp. 38–54, 2022. (In Rus.)
16. Diamond L., McDonald J. W. *Multi-track diplomacy: A systems approach to peace*. New York: Palgrave Macmillan, 1996. (In Eng.)
17. *Global Diplomacy. An Introduction to Theory and Practice* Paris: Palgrave Macmillan, 2020. (In Eng.)
18. Spies Y. K. *Polylateral Diplomacy: Diplomacy as Public-Private Collaboration*. Global South Perspectives on Diplomacy. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. (In Eng.)

Информация об авторе

Шевчук Нина Викторовна, канд. полит. наук, ведущий научный сотрудник НИЛ стратегического планирования и евразийской интеграции, доцент кафедры международных отношений, Северо-Западный институт управления (филиал) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Россия; shevchuk-nv@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6164-5767>. Область научных интересов: проблемы международной безопасности, урегулирование конфликтов, переговоры и мирные процессы, дипломатия.

Information about the author

Shevchuk Nina V., Candidate of Political Sciences, Leading Researcher, Research Institute of Strategic Planning and Eurasian Integration, Assistant Professor, International Relations Department, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, Russia; shevchuk-nv@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6164-5767>. Area of scientific interests: problems of international security, conflict resolution, negotiations and peace processes, diplomacy.

Для цитирования

Шевчук Н. В. «Дипломатия всех треков»: опыт применения на постсоветском пространстве // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2023. Т. 30, № 1. С. 182–191. DOI: 10.21209/2227-9245-2024-30-1-182-191.

For citation

Shevchuk N. “All tracks” Diplomacy: Post-Soviet Experience // *Transbaikal State University Journal*. 2023. Vol. 30, no. 1. P. 182–191. DOI: 10.21209/2227-9245-2024-30-1-182-191.