

**Олександр Кучик, к. і. н.  
Орест Гогоша**

## **ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЕЛЕМЕНТИ УЧАСТІ ОБСЄ В СИСТЕМІ МИРОТВОРЧОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ**

The article exposes the political and legal elements related to participation of Organization for Security and Cooperation in Europe in the system of implementation and realization of UN peacekeeping operations. The attention paid to the analysis of political and legal framework of regional organizations, especially the OSCE in supporting regional security in areas of responsibility. The relationship of political and legal mechanisms for global and regional international organizations as complementary elements in the international peacekeeping organizations is described. The role of the Regional Forum of the OSCE in the system of the United Nations peacekeeping is emphasised. Necessity of optimization mechanisms of interaction between the UN and regional organizations, including the OSCE in order to increase efficiency in implementing peacekeeping operations of these organizations stressed is marked.

Сучасний стан системи міжнародної безпеки характеризується низкою викликів та загроз, котрі ставлять під сумнів ефективність існування міжнародних інститутів багатостороннього співробітництва в цій сфері. Трансформація міжнародної системи, спроби перерозподілу сфер впливу та докорінних принципів міжнародного співробітництва ставлять перед дослідниками низку злободенних питань, пов'язаних конфліктогенністю та виробленням і застосуванням ефективних механізмів урегулювання конфліктів за допомогою міжнародних організацій безпекового характеру. При цьому слід зауважити, що Організація Об'єднаних Націй у своїй діяльності приділяє значну увагу розширенню співробітництва з регіональними організаціями. Статут ООН, насамперед глава VIII, визнає можливість використання регіональних органів і угод для врегулювання конфліктів і підтримки миру та стабільності в регіоні. Стаття 52 Статуту ООН підтримує мирне вирішення спорів у рамках регіональних міжнародних організацій, що не виключає передання таких спорів Раді Безпеки, якщо здійснені зусилля не привели до успіху. Слід також додати, що на сучасному етапі така передача повноважень з боку ООН регіональним міжнародним організаціям не лише включає формальну передачу питання вирішення того чи іншого конфлікту, а доволі часто такий мандат розширюється й на застосування механізму проведення миротворчих операцій. З огляду на це актуальним видається звернення до проблематики співпраці у сфері

здійснення миротворчості як у системі ООН загалом, так і ролі й місця в ній такої організації, як ОБСЄ.

Отже, метою даної розвідки є з'ясування місця і ролі ОБСЄ як регіональної безпекової організації в нових реаліях міжнародної системи та визначення особливостей реалізації Організацією Об'єднаних Націй миротворчих операцій за допомогою задіяння механізмів ОБСЄ.

Проблематика співробітництва міжнародних організацій у сфері забезпечення міжнародного миру не є новою. Низка праць, присвячених цьому питанню, представлена працями як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. На особливу увагу щодо цього заслуговують праці науковців: А. І. Нікітіна («Миротворческие операции: концепции и практика»), Є. Б. Павлової («Миротворчество в современном мире: теория и практика»), Ю. П. Давидова («Норма против силы: проблема мирорегулирования»), Г. І. Тункіна («Право и сила в международной системе»), А. Лук'янова («Сучасна миротворчість: військові операції невоєнного типу»), О. В. Балдинюка («Гуманітарна діяльність ООН у контексті врегулювання збройних конфліктів»), Дж. Вільямса («The Ethical Basis of Humanitarian Intervention»), Д. А. Пушкіної («A Recipe for Success? Ingredients of a Successful Peacekeeping Mission»).

Як відомо, 9 грудня 1991 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Декларацію про вдосконалення співпраці між ООН і регіональними угодами чи органами у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки, яка закликала Раду Безпеки співпрацювати з регіональними органами й організаціями в галузі мирного вирішення міжнародних спорів<sup>1</sup>. Це були перші кроки в нових умовах.

Після закінчення «холодної війни» у світової спільноти появилася надія, що відповідні статті Статуту ООН щодо ролі регіональних або субрегіональних організацій на підтримку міжнародного миру та безпеки можуть ефективно використовуватися. Як було зазначено в «Порядку денному для світу», «регіональні дії з метою децентралізації, делегування повноважень або співробітництва з ООН могли б не тільки полегшити нішу Ради Безпеки ООН, але й сприяти більш ефективнішій співучасті, формуванню консенсусу та демократизації в міжнародних питаннях, а якщо РБ прийме рішення уповно-

<sup>1</sup> Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности. Принята резолюцией 49/57 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1991 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/cooperat.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cooperat.shtml)> (2014, листопад, 23).

важити регіональні угоди або організацію, взяти на себе лідируючу роль у вирішенні кризи у відповідному регіоні, це буде означати, що авторитет ООН підтверджує дієвість регіональних зусиль»<sup>1</sup>.

А вже незабаром, 3 травня 1994 року, РБ ООН виступила на користь того, що одним із чинників, які повинні братися до уваги при розгляді питання про створення нових миротворчих операцій, є наявність регіональних, субрегіональних організацій або угод, а також їх готовність і здатність надати сприяння у врегулюванні конфліктів, а 28 травня 1998 року РБ ООН прийняла Резолюцію 1170<sup>2</sup>, якою ухвалила рішення створити робочу групу для розгляду всіх рекомендацій стосовно міжнародного миру та безпеки.

Наступним кроком стала заява Глави РБ від 16 вересня 1998 року, яка підтвердила роль ООН у встановленні загальних стандартів миротворчості, РБ має бути повністю проінформована про миротворчу діяльність, що здійснюється або планується регіональними або субрегіональними організаціями<sup>3</sup>. Тоді ж, 18 вересня 1998 року, була прийнята Резолюція 1197 РБ ООН про необхідність підтримувати регіональні та субрегіональні ініціативи, а також зміцнювати координацію між ООН та цими організаціями<sup>4</sup>.

У Заяві головуючого РБ ООН від 30 листопада 1998 року підкреслювалася важлива роль регіональних угод та органів, а також коаліцій держав-членів. Рада підтвердила, що діяльність, яка здійснюється в рамках регіональних угод або регіональними органами, включаючи примусові заходи, повинна здійснюватися у відповідності до ст.ст. 52, 53 і 54 глави VIII Статуту ООН<sup>5</sup>.

Підтримка з боку ООН надає легітимність операціям, заснованим регіональними або субрегіональними організаціями, у той час як підтримка оонівських операцій з підтримки миру з боку регіональних або субрегіональних органів забезпечує більш ґрунтов-

<sup>1</sup> Доклад Генерального секретаря «Повестка дня для мира». *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ga/siteindex/agenda\\_peace.pdf](http://www.un.org/ga/siteindex/agenda_peace.pdf)> (2014, листопад, 25).

<sup>2</sup> Резолюція 1170 (1998) принята Советом Безопасности ООН 28 мая 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/147/55/PDF/N9814755.pdf?OpenElement>> (2014, листопад, 25).

<sup>3</sup> Заявления Председателя Совета Безопасности ООН. S/PRST/1998/28, 16 сентября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/28](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/28)> (2014, листопад, 23).

<sup>4</sup> Резолюция 1197 (1998) принята Советом Безопасности ООН 18 сентября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/275/22/PDF/N9827522.pdf?OpenElement>> (2014, листопад, 22).

<sup>5</sup> Заявление Председателя Совета Безопасности ООН. 8/PEST/1998/35, 30 ноября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/35](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/35)> (2014, листопад, 24).

ну політичну базу. Така співпраця також дозволяє ООН бути «в курсі справ», що здійснюються або плануються «регіональними лідерами».

За останні десятиліття миротворчі операції перестали бути виключною прерогативою ООН: понад десятка операцій проведено не ООН, а регіональними організаціями, угодами або коаліціями держав, ще стільки ж проведені окремими державами або коаліціями держав на прохання чи з відома Організації Об'єднаних Націй, але цілком самостійно, при власному повному фінансовому забезпеченні, організації та управлінні.

Історично склалося, що серед регіональних організацій та угод особливе місце при проведенні та організації миротворчих операцій посідає Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) – структура, яка уособила в собі інституцію міжнародного багатостороннього співробітництва у сфері гарантування безпеки. Так, 1992 року на зустрічі в Гельсінкі був прийнятий доктринальний документ НБСЄ (ОБСЄ) «Виклики змін», у якому за ініціативою Канади НБСЄ відкрито проголошувала можливість проведення власних миротворчих операцій, проте це утрудняло для НБСЄ її миротворчий потенціал<sup>1</sup>:

- по-перше, НБСЄ формувалася в 1973–1975 роках не як міжнародна організація згідно з міжнародним правом, а як утворення *suī generis*, серія конференцій і консультацій;

- по-друге, вона спочатку формально не була правовим суб'єктом, всі зобов'язання країн у системі ОБСЄ носять не правовий, а лише політично зобов'язальний характер;
- по-третє, в ОБСЄ немає формалізованого членства, належність до системи ОБСЄ позначається лише терміном «держави-учасниці», так само як і немає зобов'язальних рішень та механізму їх імплементації;
- по-четверте, на відміну від ООН в ОБСЄ склався механізм ухвалення рішень консенсусом (лише в 1990-х роках іноді почав застосовуватися принцип «консенсус мінус один»), що принципово утруднює ухвалення жорстких рішень у неоднозначних ситуаціях (до яких, поза сумнівом, належать випадки врегулювання конфліктів);
- по-п'яте, не слід ігнорувати той факт, що механізм НБСЄ створювався насамперед для «оформлення» діалогу Схід-

<sup>1</sup> OSCE Summits in changing times. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/home/73693?download=true>> (2014, листопад, 26).

Захід в умовах протистояння соціальних систем, ідеологій та військово-політичних блоків.

Доктринальна основа й організаційний бік миротворчої складової НБСЄ/ОБСЄ склалися поступово. Прийнята в листопаді 1990 року Паризька хартія НБСЄ<sup>1</sup> знаменувала собою важливий крок від колишнього чисто консультативного статусу до обговорення кризових ситуацій з метою підготовки спільних дій країн-учасниць. Зокрема, створювався Центр ОБСЄ із запобігання конфліктам, який згодом був задіяний при організації місій НБСЄ/ОБСЄ в конфліктних регіонах<sup>2</sup>.

У рамках діалогу на зустрічі в Ла-Валлетті в лютому 1991 року були розроблені «Процедури НБСЄ для мирного врегулювання суперечок і конфліктів»<sup>3</sup>. Згодом на Гельсінкській зустрічі глав держав НБСЄ 9–10 липня 1992 року країни-учасниці «проголосили, що НБСЄ є структурою регіональної угоди відповідно до Глави VIII Статуту ООН»; також був зроблений правовий крок, який є необхідною передумовою здійснення регіональних миротворчих операцій від імені організації; НБСЄ вважає правомірним власне втручання не тільки в міжнародні, але й у внутрішні конфлікти країн-учасниць; встановлює можливість співпраці НБСЄ з іншими організаціями в миротворчих заходах, зокрема з ЄС, НАТО, ЗЄС і з «миротворчим механізмом Співдружності Незалежних Держав»<sup>4</sup>. Щоправда, малося на увазі не делегування миротворчих повноважень цим організаціям для самостійних дій, а, навпаки, використання ресурсів і можливостей цих організацій для проведення операцій НБСЄ.

У свою чергу, НАТО прийняло рішення про можливість надати свою військову інфраструктуру для здійснення миротворчих операцій за мандатом НБСЄ і лише згодом розширило це рішення і визнало можливість використання механізмів НАТО для миротворчих операцій за мандатом ООН.

У подальшому НБСЄ був розширений арсенал миротворчих засобів превентивними дипломатичними місіями, а миротворча

<sup>1</sup> Charter of Paris for a New Europe. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/mc/39516>> (2014, листопад, 27).

<sup>2</sup> Слід констатувати, що Центр НБСЄ із запобігання конфліктам перетворився радше на інфоцентр з моніторингу конфліктних ситуацій, ніж у практичний центр з підготовки операцій та місій ОБСЄ та врегулювання конфліктів.

<sup>3</sup> Third Meeting of the Council. Summary of Conclusions Decision on Peaceful Settlement of Disputes. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/mc/40342>> (2014, листопад, 25).

<sup>4</sup> «Процедури» отримали подальший розвиток, а деякі їх положення були спрощені на Стокгольмській зустрічі Ради в кінці 1992 р.

доктрина склалася в основному вже в першій половині 1990-х років, а в другій половині десятиліття зазнавала лише змін.

Якщо говорити про доктринальну й практичну сторони операцій НБСЄ/ОБСЄ в конфліктних регіонах, то політичне рішення щодо операцій приймається самостійно (мандат регіональної угоди або рішення ООН). Суб'єкт проведення операції – ad hoc коаліція країн-учасниць організації або Організація в цілому. Зона відповідальності фактично (хоч і не доктринально) обмежена територією країн-учасниць. Принцип прийняття рішень – консенсус, а також «консенсус мінус один», але тільки для операцій без елементів примусових дій. Як показує аналіз, до компетенції організації віднесені такі види операцій:

- спостереження (моніторинг) за виконанням угод про перемир'я і припинення вогню («підтримання миру»), збір фактів щодо конфлікту і ситуації з дотримання прав людини в регіонах конфліктів;
- сприяння організації переговорів між конфліктуючими сторонами, посередництво;
- надання гуманітарної допомоги та забезпечення умов для її надання;
- надання допомоги біженцям та переміщеним особам<sup>1</sup>.

Такий спектр операцій передбачає наявність різних підходів до реалізації таких миротворчих заходів. У цьому контексті ОБСЄ реалізовує миротворчі операції на таких засадах:

- акцент на політичній і гуманітарній, а не військової сторони операцій;
- принципова відмова від використання елементів примусових дій;
- підкреслена рівновіддаленість від сторін конфлікту, а також використання персоналу з країн, віддалених від конфлікту.

Міжнародно-правові норми, ухвалені та імplementовані в рамках організації, визначають такі параметри проведення таких операцій з певними обмеженнями:

- миротворчі операції НБСЄ не можуть включати примусові дії;
- миротворчі операції вимагають ясно вираженої, переважно документованої згоди сторін, що безпосередньо стосуються конфлікту;

<sup>1</sup> Third Meeting of the Council. Summary of Conclusions Decision on Peaceful Settlement of Disputes. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/mc/40342>> (2014, листопад, 25).

- повинна бути забезпечена повна безсторонність миротворців, і вони повинні рекрутуватися з країн, що не мають інтересів у регіоні конфлікту;
- ефективно і встановлене на практиці припинення вогню повинно бути заздалегідь досягнуто між сторонами;
- повинні бути забезпечені гарантії безпеки миротворчого персоналу на весь час проведення операції.

Прийняті в НБСЄ/ОБСЄ обмежувальні умови в цілому досить точно відповідають принципам підтримки миру в контексті VI глави Статуту ООН, проте вони показують, наскільки обмежена була б здатність ООН діяти в конфліктних регіонах, якби на практиці «сьома» і фактично «шоста з половиною» глави не отримали застосування. Це питання стає особливо актуальним з огляду на прагнення деяких міжнародних гравців переглянути роль ООН у сфері міжнародного устрою. Це посилюється також зниженням ефективності системи ООН у сфері запобігання конфліктним ситуаціям у багатьох регіонах світу. З огляду на це перед науковцями та експертами постає доволі непросте завдання оптимізувати діяльність ООН та особливо регіональних угод, як-от: ОБСЄ, СНД тощо для підвищення ролі останніх у врегулюванні конфліктів.

У той самий час у ОБСЄ як представника ООН у сфері регіональної безпеки регіону відповідальності є певні переваги з погляду проведення регіональних миротворчих дій. Це насамперед:

- по-перше, універсальний (у масштабах регіону) характер представництва держав;
- по-друге, політичний імідж організації як відносно безсторонньої;
- по-третє, наявність у ОБСЄ права регіональної організації формувати власні мандати на проведення операцій з підтримки миру і самостійно проводити такі операції;
- по-четверте, визнання за ОБСЄ права делегувати повноваження з проведення операцій іншим регіональним організаціям і групам держав;
- по-п'яте, повне визнання і підтвердження повноважень і миротворчих функцій ОБСЄ з боку ООН, частково взаємодоповнюючий характер місій цих організацій;
- по-шосте, наявність у ОБСЄ (зокрема через універсальність регіонального членства, а також наявність сформованої десятиліттями системи моніторингу за станом прав людини і конфліктним потенціалом) широких можливостей раннього виявлення конфліктогенних ситуацій;

- по-сьоме, високий рівень міждержавних зв'язків, наявність прямих контактів структур ОБСЄ з главами держав, урядів, офіційними колами всіх держав регіону.

Водночас попри досить ефективно виписаний механізм проведення організацією миротворчості слід вказати на досвід практичної діяльності ОБСЄ, який доволі часто не відповідає покладеним надіям на ефективність такого формату. Безумовною перевагою регіонального форуму є наближеність до зони конфлікту та сприйняття регіональних особливостей. Разом із тим хочеться звернути увагу на такий елемент прийняття рішення, як консенсус, чи навіть консенсус мінус один, котрий у сучасних реаліях не відіграє ключової ролі в процесі прийняття рішень та не відображає сучасної системи міждержавних взаємовідносин. Звідси теза про необхідність запровадження зобов'язуючих рішень або щонайменше впровадження в практику діяльності регіональних форумів, насамперед ОБСЄ, механізмів відповідальності та примусу до дій.

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що система політико-правових елементів (засад) взаємодії ООН та регіональних організацій, насамперед ОБСЄ, становить єдину систему миротворчості з притаманними ОБСЄ регіональними особливостями. Це певною мірою надає організації більше можливостей для реалізації своїх цілей діяльності в регіоні. Разом із тим практична верифікація застосування таких елементів засвідчує зменшення ролі ОБСЄ в питанні проведення миротворчих операцій, що зумовлює актуалізацію постановки питання про необхідність удосконалення механізмів взаємодії по лінії ООН-ОБСЄ, а також запровадження механізмів відповідальності та примусових дій. І якщо згадані причини обмежують миротворчий потенціал ОБСЄ, то наведені переваги роблять ОБСЄ одним із найважливіших, але недостатньо використаних ресурсів регіональної миротворчості.

### Література:

1. Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности. Принята резолюцией 49/57 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1991 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/cooperat.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cooperat.shtml)> (2014, листопад, 23).
2. Доклад Генерального секретаря «Повестка дня для мира». *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ru/siteindex/agenda\\_peace.pdf](http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_peace.pdf)> (2014, листопад, 25).



3. Заявление Председателя Совета Безопасности ООН. 8/PE8T/1998/35, 30 ноября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/35](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/35)> (2014, листопад, 24).
4. Заявления Председателя Совета Безопасности ООН. S/PRST/1998/28, 16 сентября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/28](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/28)> (2014, листопад, 23).
5. Резолюция 1170 (1998) принятая Советом Безопасности ООН 28 мая 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/147/55/PDF/N9814755.pdf?OpenElement>> (2014, листопад, 25).
6. Резолюция 1197 (1998) принятая Советом Безопасности ООН 18 сентября 1998 г. *Офіційний сайт ООН*. <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/275/22/PDF/N9827522.pdf?OpenElement>> (2014, листопад, 22).
7. Charter of Paris for a New Europe. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/mc/39516>> (2014, листопад, 27).
8. OSCE Summits in changing times. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/home/73693?download=true>> (2014, листопад, 26).
9. Third Meeting of the Council. Summary of Conclusions Decision on Peaceful Settlement of Disputes. *Official site of the OSCE*. <<http://www.osce.org/mc/40342>> (2014, листопад, 25).