

INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

Олеся Звездова

Чорноморський національний університет імені Петра Могили, Україна

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОФІЦІЙНОЇ ПОЗИЦІЇ ЄС ТА ОБСЄ ЩОДО СТАТУСУ «ДЕ-ФАКТО ДЕРЖАВ» НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

Olesia Zvezdova

Petro Mohyla Black Sea National University, Ukraine

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE EU AND OSCE OFFICIAL POSITION ON THE "DE FACTO STATES" STATUS IN THE POST-SOVIET SPACE

This article deals with the comparative characterization of the leading European international organizations official position (the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe) on the "de facto states" political and legal status in the post-Soviet space. The participation of these organizations in the international conflicts settlement around separatist regions in the territory of Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine is considered. The official documents and statements of the EU and OSCE representatives, which offer ways to solve the problem, are analyzed. The author describes the implications of the interference of international organizations and their effectiveness in addressing the status of "de facto states". It is determined that, at the current stage, the OSCE is more effective in resolving these conflicts, but the EU has significant potential and its own methods of influence.

Keywords: OSCE, EU, "de facto states", Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, Transnistria.

Зіткнення таких двох норм міжнародного права, як право націй на самовизначення і повага до територіальної цілісності держав, створює юридичну колізію в міжнародному праві, яка стає причиною додаткових перешкод на шляху визначення політико-правового статусу «де-факто держав» на пострадянському просторі: так званих «Республіки Абхазія», «Республіки Південна Осетія», «Нагірно-Карабаської Республіки» і «Придністровської Молдавської Республіки». Для України це питання останнім часом набуває особливої актуальності, враховуючи невирішений конфлікт на Сході, що несе загрозу для системи європейської безпеки.

Міжнародними організаціями накопичений позитивний досвід з врегулювання подібних конфліктів, про що свідчить припинення бойових дій на територіях таких «де-факто держав» на пострадянському просторі та переведення подібних конфліктів у заморожену фазу. З іншого боку, поки не вирішене питання із статусом подібних утворень, жоден конфлікт не може вважатися повністю врегульованим. Не можна не враховувати, що кожна з країн, що входить в ту чи іншу міжнародну урядову організацію, має на пострадянському просторі свої особливі інтереси, таким чином може впливати на рішення самої міжнародної організації. Тому провідні міжнародні організації продовжують приділяти значну увагу феномену «де-факто держав» і конфліктів навколо них.

Для дослідження ролі міжнародних організацій у вирішенні конфліктів навколо «де-факто держав» ми обрали найбільш впливові у даному регіоні:

- Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), що безпосередньо відповідає за врегулювання подібних конфліктів в регіоні.
- Європейський Союз (ЄС) – наднаціональна організація, яка розглядає пострадянський простір сферою своїх інтересів.

Що стосується власне ОБСЄ як провідної безпекової організації в Європі, то місія ОБСЄ в Грузії була заснована в грудні 1992 року, відколи Абхазія і Південна Осетія вперше спробували відокремитися від Грузії. Припинила вона свою діяльність у 2009 році, коли Російська Федерація блокувала продовження її мандату. Серед останніх документів, в яких підкреслена позиція ОБСЄ щодо «де-факто держав» Південного Кавказу, слід виокремити Тбіліську декларацію 1-5 червня 2016 року. В ній вказується, що території Абхазії і Південної Осетії є невід'ємними частинами Грузії, а присутність будь-яких інших військових формувань на цих територіях є порушенням міжнародного права¹.

На сучасному етапі функціонує лише Мінська група ОБСЄ, що займається питанням вирішення нагірно-карабаського конфлікту. Вона була заснована в 1992 році, в 1994 році на Будапештській зустрічі був визначений мандат Мінської групи, а склад співголовуючих країн (США, Російська Федерація і Франція) був офіційно оформлений у 1997 році. Основними принципами, на яких МГ здійснює свою діяльність є визнання територіальної цілісності Азербайджану і недопущення застосування сили. Питання зі статусом Нагірного Карабаху залишається офіційно відкритим, але головною пропозицією є надання широкої автономії у складі Азербайджану². Не зважаючи на велику кількість зустрічей і активізацію діяльності після загострення конфлікту у квітні 2016 року, реального рішення, що задовольняло б усі сторони, до цього часу прийнято не було.

Місія ОБСЄ, яка з 1993 року постійно сприяла проведенню мирних переговорів між Молдовою і ПМР, вважається також головним посередником у придністровському конфлікті. Особливою активністю відзначилися переговори у форматі «5+2», в яких беруть участь Молдова і ПМР як сторони конфлікту, Росія, Україна і ОБСЄ як посередники, а також США і ЄС як спостерігачі. Окрім прямого політичного врегулювання ОБСЄ акцентує увагу на заходах зміцнення довіри і міжлюдських контактах шляхом неофіційних переговорів під час зустрічей експертів з гуманітарних і соціальних сфер. Що стосується питання визнання «ПМР», то офіційна позиція ОБСЄ була висловлена президентом Австрії, що головувала в організації, С. Курцом, який запропонував у 2017 році ідею особливого статусу Придністров'я у складі неподільної і унітарної Молдови³. 29-30 травня 2018 року пройшов черговий раунд переговорів у форматі «5+2», який в ОБСЄ назвали історичним, вказуючи на високий ступень ефективності, взаємні поступки і велику кількість підписаних за 2018 рік договорів⁴. Але автор вважає, що всі прийняті рішення мають організаційний характер і впливають лише на стабільність співіснування сепаратистського регіону з центром в межах Молдови, а не на кардинальне вирішення проблеми.

ОБСЄ належить також основна роль у врегулюванні конфлікту навколо так званих «ДНР» і «ЛНР». У своїх резолюціях Парламентська асамблея ОБСЄ неодноразово засвідчувала «тверду підтримку суверенітету, політичної незалежності, єдності і територіальної цілісності України, як це визначено Конституцією країни»⁵.

Окрім заяв ОБСЄ здійснює і конкретні кроки: з 21 березня 2014 року в Україні діє Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ (СММ), основними завданнями якої є

- об'єктивне спостереження і регулярне звітування про ситуацію в Україні;
- зменшення напруження в країні;
- сприяння діалогу між усіма сторонами конфлікту⁶.

¹ Tbilisi Declaration and resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-fifth annual session. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3371-tbilisi-declaration-eng/file>> (2018, листопад, 15).

² Mandate of the Co-Chairmen of the Conference on Nagorno Karabakh under the auspices of the OSCE. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<http://www.osce.org/mg/70125?download=true>> (2018, листопад, 15).

³ У ОБСЄ готові надати особливий статус Придністров'ю. *Газета*. <https://gazeta.ua/articles/world-life/_u-obse-gotovi-nadati-osoblivij-status-pridnistrovuyu/750728> (2018, листопад, 15).

⁴ ОБСЄ заявила про підписання «історичного» протоколу щодо Придністров'я. *Європейська правда*. <<https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/05/30/7082410/>> (2018, листопад, 15).

⁵ ОБСЄ прямо звинуватила Росію в окупації Криму – резолюція. *УНІАН*. <<https://www.unian.ua/politics/934794-obse-pryamo-zvinuvatila-rosiyu-v-okupatsiji-krimu-rezolyutsiya.html>> (2018, листопад, 15).

⁶ OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<http://www.osce.org/uk/ukraine-smm>> (2018, листопад, 15).

Місія складається з близько 700 цивільних неозброєних спостерігачів з більш ніж 40 держав-учасниць ОБСЄ, а її мандат поширюється на всю територію України. Основними результатами діяльності СММ ОБСЄ є щоденні звіти щодо дотримання «Комплексу заходів з виконання Мінських угод» протидіючими сторонами в Україні¹.

Представники ОБСЄ беруть також активну участь у мирних переговорах щодо припинення збройного протистояння на Сході України у форматі Контактної групи з мирного врегулювання ситуації і відіграли важливу роль у процесі підписання Мінських угод. Однак дослідник І.В. Євтушенко зазначає що СММ не є миротворчою місією, тому її роль у деескалації конфлікту значно обмежена: «Мандат місії не дає змоги її персоналу безпосередньо забезпечувати роз'єднання сил. Представники СММ не мали можливості контролювати ситуацію на всій довжині кордону в зоні конфлікту»². Зважаючи на прийняття рішень в ОСЄ консенсусом, саме протидією Росії можна пояснити низьку ефективність місії. На сучасному етапі у своїх щоденних звітах члени місії констатують наявність постійних порушень режиму припинення вогню й значні перешкоди, що створюються членами озброєних формувань в процесі здійснення діяльності місії (насамперед, обмеження доступу патрулів ОБСЄ до територій, непідконтрольних Україні)³.

Європейський Союз як провідний актор сучасних міжнародних відносин і важливий геополітичний гравець на пострадянському просторі також не залишається осторонь цієї проблеми. Але, якщо не розглядати окремо позиції держав-членів ЄС (особливо активною в цьому контексті є діяльність Франції як учасника Мінської Групи і Німеччини), то офіційна діяльність Європейського Союзу як самостійного гравця в сфері вирішення конфлікту навколо «де-факто держав» Південного Кавказу довгий час була не досить ефективною. Підвищення активності Європейського Союзу на південно-кавказькому напрямку бере початок з 2003 року, коли у проекті стратегії «Безпека Європи у благополучнішому світі», в число європейських сусідів було віднесено Вірменію, Азербайджан і Грузію, а також запропоновано проект формування по сусідству з Євросоюзом зони безпеки та стабільності.

Посилення діяльності ЄС на Південному Кавказі взагалі, і в сфері вирішення проблеми де-факто державності Нагірного Карабаху зокрема, спостерігається після російсько-грузинського конфлікту серпня 2008 року і визнання Російською Федерацією незалежності Абхазії й Південної Осетії. Дані події стали безумовним поштовхом до поглиблення співпраці ЄС з пострадянськими країнами, у тому числі і з країнами Закавказзя, у межах програми Східного партнерства.

В резолюції про необхідність стратегії ЄС на Південному Кавказі, що була ухвалена Європейським Парламентом 20 травня 2010 року, наголошувалося:

- «Status quo» «де-факто держав» Закавказзя повинен змінитися спільними зусиллями ЄС й інших зовнішніх гравців.
- Проблема біженців і внутрішніх переселенців залишається не вирішеною і являє собою значну загрозу системі регіональної безпеки.
- Самі «де-факто держави» можуть мати проміжний статус до остаточного врегулювання конфлікту⁴.

Верховний комісар Євросоюзу з питань зовнішньої політики і безпеки Кетрін Ештон 15 листопада 2011 під час свого візиту до Південного Кавказу офіційно заявила, що ЄС стурбований конфліктами в регіоні, але на відміну від Мінської Групи ОБСЄ, що є відповідальною за врегулювання проблеми, Європейський Союз може лише сприяти цьому процесу шляхом призначення свого спеціального представника ЄС у справах Південного Кавказу та грузинської

¹ Толстов, С. (2015). Діяльність міжнародних організацій в Україні: загальні тенденції та орієнтири. *Віче*, 4, 11-15. <<http://www.viche.info/journal/4590/>> (2018, листопад, 15).

² Євтушенко, І.В. (2015). Роль та місце міжнародних організацій у врегулюванні збройного конфлікту на Південному Сході України (нормативно-правовий аспект). *Проблеми законності*, 131, 126.

³ Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 7 August 2018. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/390122>> (2018, листопад, 15).

⁴ European Parliament resolution of 20 May 2010 on the need for an EU strategy for the South Caucasus. *European Parliament*. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0193+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>> (2018, листопад, 15).

кризи¹. Серед останніх заяв слід відмітити виступ перед журналістами посла ЄС в Азербайджані Малени Мард, яка заявила 1 жовтня 2016 року про прагнення організації досягти багатосторонньої домовленості щодо конфліктів².

Європейський Союз також не є офіційним посередником у врегулюванні придністровського конфлікту, але бере участь у переговорах «5+2» в якості спостерігача. Офіційні представники ЄС неодноразово заявляли, що конфлікт навколо ПМР не є ускладненим релігійним чи етнічним протистоянням, а має суто економічну основу. Щодо питання статусу Придністров'я ЄС також підтримує ідею територіальної цілісності Молдови, але за умови її федералізації. Хоча головним питанням залишається проблема надання владних функцій Тирасполю у тому обсязі, який не зашкодить центральній владі³.

Європейський Союз не є міжнародною організацією, що прямо відповідає за підтримання миру в Європі. Але саме боротьба за європейське майбутнє України стала одним із факторів, що був використаний проросійською пропагандою для активізації сепаратистських рухів на Сході країни. Враховуючи це, автор вважає позицію ЄС щодо так званих «ДНР/ЛНР» важливою для формування загальної картини. Дана позиція є досить однозначною:

- 11 травня 2014 року прес-секретар верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки М. Косьянчич заявила, що Євросоюз вважає нелегітимними так звані референдуми в Донецькій і Луганській областях України і не визнає їхні результати⁴;

- 5 листопада 2014 року в офіційній заяві ЄС було зазначено, що проведення так званих президентських і парламентських виборів в «Донецькій і Луганській народних республіках» є незаконним і порушує Мінський протокол⁵;

- 20 лютого 2017 року М. Косьянчич заявила: «ЄС як і раніше непохитний у своїй підтримці територіальної цілісності, суверенітету та єдності України, а також повної реалізації Мінських домовленостей. ... Пріоритетні документи, видані так званими «ДНР» і «ЛНР», в рамках Європейського Союзу визнані не будуть»⁶.

Дані факти свідчать про незмінність позиції ЄС щодо так званих «ДНР/ЛНР», які 25 червня 2014 року були внесені до списку суб'єктів, що підривають територіальну цілісність, суверенітет та незалежність України з поясненням: «відповідальні за організацію незаконного референдуму, що суперечить українському конституційному законодавству і, як наслідок, міжнародному праву. ... Також беруть участь у вербуванні до незаконних збройних сепаратистських груп, що загрожує стабільності та безпеці України»⁷.

Отже, порівнюючи офіційну позицію ОБСЄ та ЄС щодо статусу «де-факто держав на пострадянському просторі, можна стверджувати, що діяльність ОБСЄ характеризується більшою активністю. ОБСЄ пропонує спеціальний статус Придністров'я у складі унітарної Молдови. Юридичні деталі такого особливого статусу знаходяться у процесі розробки, але новий варіант вирішення конфлікту вбачається цілком реальним і здатним задовільнити обидві сторони. Жодна «де-факто держава» Південного Кавказу до цього часу не отримала офіційного визнання від ОБСЄ.

¹ Statement by High Representative Catherine Ashton on Nagorno Karabakh. European Council. Council of the European Union. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114603.pdf> (2018, листопад, 15).

² ЕС жаелаг достижения широкого мирного соглашения по нагорно-карабахскому вопросу – Малена Мард. *Trend News Agency*. <<http://www.trend.az/azerbaijan/karabakh/2667195.html>> (2018, листопад, 15).

³ Михайлов, С.А. (2013). Политика Европейского союза в отношении Молдавии и приднестровского урегулирования: институциональный и национальный аспекты. *Проблемы национальной стратегии*, 2, 60-77. (2018, листопад, 15).

⁴ Евросоюз не признает «референдум» на востоке Украины. *BBC*. <http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2014/05/140511_rn_eu_donetsk_referendum.shtml> (2018, листопад, 15).

⁵ ЕС официально признал «выборы» ДНР и ЛНР незаконными. *Lb.ua*. <https://lb.ua/news/2014/11/05/285100_es_ofitsialno_priznal_vibori_dnr.html> (2018, листопад, 15).

⁶ В ЕС заявили, что не признают документы «Л/ДНР». *УНИАН*. <<https://www.unian.net/politics/1786337-v-es-zayavili-chto-ne-priznayut-dokumenty-i-l-dnr.html>> (2018, листопад, 15).

⁷ Council implementing regulation (EU) No 810/2014 of 25 July 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. *EUR-Lex: Access to European Union law*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.221.01.0001.01.ENG> (2018, листопад, 15).

Організація з безпеки і співробітництва в Європі найактивнішу участь брала у врегулюванні конфлікту у Нагірному Карабасі. Але основною її заслугою можна назвати лише надання конфліктуючим сторонам площадки для переговорів. Розмороження конфлікту у 2016 році показало, що навіть припинення вогню не може вважатися остаточним. В Україні поки що ОБСЄ залишається єдиною реально діючою міжнародною організацією, що бере участь не лише у переговорному процесі, але й у спостереженні за конфліктом завдяки існуванню СММ.

Євросоюз не має такого впливу на процес врегулювання конфліктів Південного Кавказу, як, наприклад, Мінська Група ОБСЄ. Але слід відмітити певне поглиблення співпраці ЄС з державами Південного Кавказу в останні роки, що дозволяє прогнозувати подальшу активізацію політики організації щодо вирішення конфліктів навколо «де-факто держав» Південного Кавказу. Європейський Союз також підтримує територіальну цілісність Молдови і бере участь у переговорах навколо придністровського конфлікту в якості спостерігача. Також однозначною є позиція Європейського Союзу щодо статусу квазідержавних утворень на території України: ЄС назвав нелегітимними референдум і вибори в «ДНР/ЛНР», не визнає їхні документи і засуджує їх за дії, що несуть загрозу територіальній цілісності України.

References:

1. Tbilisi Declaration and resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-fifth annual session. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3371-tbilisi-declaration-eng/file>> (2018, November, 15). [in English].
2. Mandate of the Co-Chairmen of the Conference on Nagorno Karabakh under the auspices of the OSCE. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<http://www.osce.org/mg/70125?download=true>> (2018, November, 15). [in English].
3. U OBSYe gotovi nadaty osoblyvyj status Prydnistrovyu [The OSCE is ready to give Transnistria a special status]. *Gazeta* [Newspaper]. <https://gazeta.ua/articles/world-life/_u-obse-gotovi-nadati-osoblivij-status-pridnistrovyyu/750728> (2018, November, 15). [in Ukrainian].
4. OBSYe zayavyla pro pidpysannya «istorychnogo» protokolu shhodo Prydnistrovya [OSCE has announced the signing of the "historic" protocol on Transnistria]. *Yevropejska pravda* [European truth]. <<https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/05/30/7082410/>> (2018, November, 15). [in Ukrainian].
5. OBSYe pryamo zvyuvatyly Rosiyu v okupaciyi Krymu – rezolyuciya [The OSCE directly accused Russia of occupying the Crimea – a resolution]. *UNIAN*. <<https://www.unian.ua/politics/934794-obse-pryamo-zvinuvatyla-rosiyu-v-okupatsiji-krymu-rezolyutsiya.html>> (2018, November, 15). [in Ukrainian].
6. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<http://www.osce.org/uk/ukraine-smm>> (2018, November, 15). [in English].
7. Tolstov, S. (2015). Diyalnist mizhnarodnyx organizacij v Ukrayini: zagalni tendenciyi ta oriyentyry [Activities of international organizations in Ukraine: general trends and benchmarks]. *Viche* [Veche], no. 4, 11-15. <<http://www.viche.info/journal/4590/>> (2018, November, 15) [in Ukrainian].
8. Yevtushenko, I.V. (2015). Rol ta misce mizhnarodnyx organizacij u vregulyuvanni zbrojnego konfliktu na Pivdenomu Sxodi Ukrayiny (normatyvno-pravovyj aspekt) [The Role and Place of International Organizations in Resolving Armed Conflict in the South-East of Ukraine (normative-legal aspect)]. *Problemy zakonnosti* [Problems of legality], no. 131, 126. (2018, November, 15). [in Ukrainian].
9. Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 7 August 2018. *OSCE Parliamentary Assembly*. <<https://www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine/390122>> (2018, November, 15). [in English].
10. European Parliament resolution of 20 May 2010 on the need for an EU strategy for the South Caucasus. *European Parliament*. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0193+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>> (2018, November, 15). [in English].
11. Statement by High Representative Catherine Ashton on Nagorno Karabakh. European Council. *Council of the European Union*. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114603.pdf> (2018, November, 15). [in English].
12. ES zhelaet dostizheniya shirokogo mirnogo soglasheniya po nagorno-karabahskomu voprosu – Malena Mard. [The EU wants a broad peace agreement on the Nagorno-Karabakh issue – Malena Mard]. *Trend News Agency*. <<http://www.trend.az/azerbaijan/karabakh/2667195.html>> (2018, November, 15). [in Russian].
13. Mihajlov, S.A. (2013). Politika Evropejskogo sojuza v otnoshenii Moldavii i pridnestrovskogo uregulirovaniya: institucionalnyj i nacionalnyj aspekty [European Union Policy on Moldova and the Transnistrian Settlement: Institutional and National Aspects]. *Problemy nacional'noj strategii* [The problems of the national strategist], no. 2, 60-77. (2018, November, 15). [in Russian].
14. Evrosojuz ne priznaet «referendum» na vostoке Ukrayiny [The European Union does not recognize a "referendum" in eastern Ukraine]. *BBC*. 2014. <http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2014/05/140511_rn_eu_donetsk_referendum.shtml> (2018, November, 15). [in Russian].

15. ES oficialno priznal «vybory» DNR i LNR nezakonnimi. [EU officially recognized the "election" of the DPR and LNR illegal]. *Lb.ua*. 2014. <https://lb.ua/news/2014/11/05/285100_es_ofitsialno_priznal_vibori_dnr.html> (2018, November, 15). [in Russian].
16. V ES zajavili, chto ne priznajut dokumenty «L/DNR» [The EU stated that they did not recognize the documents "L/DNR"]. *UNIAN*. 2017. <<https://www.unian.net/politics/1786337-v-es-zayavili-chto-ne-priznayut-dokumentyi-l-dnr.html>> (2018, November, 15). [in Russian].
17. Council implementing regulation (EU) No 810/2014 of 25 July 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine. *EUR-Lex: Access to European Union law*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.221.01.0001.01.ENG> (2018, November, 15). [in English].