

УДК: 327.7: 316.485.6/94(47+57)

СНД, ОБСЄ і ООН У ПОПЕРЕДЖЕННІ КОНФЛІКТІВ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ У 90-Х РОКАХ XX СТОЛІТТЯ: ДОСВІД СПІВРОБІТНИЦТВА (ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)



ГОНЧАРЕНКО І. О.,
кандидат історичних наук,
старший викладач кафедри
іноземних мов
Дипломатичної академії України
при МЗС України

У статті автор робить спробу проаналізувати певні аспекти співробітництва міжнародних організацій, зокрема ООН, ОБСЄ і СНД, їхню роль і місце у попередженні та врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі в 90-х роках XX століття.

Враховуючи зростаючу актуальність такого співробітництва, автор намагався оцінити визначені рамки їх повноважень і сфер відповідальності, відмінності їх рольових функцій, а також дієвість засобів їх превентивної дипломатії у запобіганні, попередженні та врегулюванні конфліктів в різних частинах колишнього СРСР.

Ключові слова: безпека, інтереси безпеки, інструменти управління кризами, конфлікт (політичний, збройний), місії спостерігачів, пострадянський простір, превентивна дипломатія, ОБСЄ, ООН, СНД.

Питання, яких хотів би торкнутися автор, стосуються актуальної теми співробітництва міжнародних і регіональних організацій у попередженні політичних та збройних конфліктів, зокрема співробітництва між ООН, ОБСЄ і СНД у врегулюванні конфліктів у нових державах, які утворилися після розпаду Радянського Союзу.

Метою даної статті є концептуальне висвітлення перспектив щодо ролі міжнародних і регіональних організацій у зміцненні безпеки, теоретичний аналіз превентивної дипломатії міжнародних організацій, її здобутків та можливості її застосування у майбутньому для врегулювання конфліктів, зокрема на пострадянському просторі.

Методологічну основу дослідження складають метод аналогій, метод періодизації, порівняльно-історичний метод, структурно-системний метод та інші, застосування яких для вивчення історичних процесів, явищ і подій дали можливість автору показати формування концептуальних засад співробітництва міжнародних і регіональних організацій

у відповідь на конкретні виклики регіональній безпеці на пострадянському просторі в 90-х років ХХ століття.

Актуальність теми вивчення політичних та збройних конфліктів на пострадянському просторі визначається тією особливістю, що вони здебільшого так і не були врегульовані, а перейшли до латентного стану, що ілюструється, зокрема, складним перебігом конфліктів у серпні 2008 року у Північній Осетії й Грузії та можливістю їх поновлення, та подіями у Киргизстані у квітні 2010 року.

У висвітленні даної теми основну увагу автор хотів би зосередити на методах СНД, ОБСЄ та ООН і інструментах управління кризами, зокрема превентивній дипломатії, застосуванні значених методів та інструментів у вирішенні конфліктів та криз¹ на пострадянському просторі, оцінці ступені функціональності і меж використання вищезгаданих методів, аналізу ефективності співробітництва СНД, ОБСЄ та ООН на пострадянському просторі.

Дана стаття продовжує попередні дослідження автора².

Період 90-х років ХХ століття, що супроводжувався переходом до нового світового укладу, виокремив новий етап у розвитку системи міжнародних відносин. Розпад СРСР став каталізатором багатьох внутрішніх проблем усередині вже незалежних республік. У переважній більшості цих нових держав відбулися конфлікти різного характеру, від політичних до збройних, де політичне протистояння між сторонами на певному етапі призвело до стану військово-політичної кризи³. Завершення перехідного етапу в розбудові державності незалежних країн суб'єктів конфліктів не означало остаточного розв'язання чи завершення конфліктів, а здебільшого лише призвело до їхнього «замороження».

Зміни в архітектурі світової та європейської безпеки, спричинені занепадом Радянського Союзу, визначили необхідність суттєвого реформування міжнародних організацій. Така необхідність була також зумовлена тим, що впродовж 90-х років ХХ століття значно змінилася природа конфліктів. Змінився характер конфліктів, які переважно стали внутрішньодержавними⁴.

Конфлікти та військово-політичні кризи на пострадянському просторі 90-х років ХХ століття відрізнялися своїм комплексним характером. Спільність у конфліктах на пострадянському просторі полягала в їх внутрішньосистемному характері. Така ж спорідненість спостерігалася у конфліктах в усіх країнах колишнього соціалістичного табору, що пояснюється ідентичністю процесів утворення і розпаду цих країн⁵. Конфлікти на пострадянському просторі стали результатом, синтезом двох процесів: інтеграції й дезінтеграції⁶. Динамічність їх протікання супро-

воджувалася ескалацією гуманітарних проблем, що вимагало мобілізації чималих фінансових ресурсів. Співробітництво міжнародних організацій у виробленні механізмів, стратегій попередження конфліктів і криз, на яке були покладені великі надії, мало значною мірою сприяти послабленню напруги і підтримки процесу мирного врегулювання на території колишніх радянських республік, зокрема шляхом залучення превентивної дипломатії ООН.

Співробітництво ООН і ОБСЄ, яке було офіційно закріплено підписанням «Рамкової Угоди про співробітництво і координацію між Організацією Об'єднаних Націй і Народою з безпеки та співробітництва в Європі» 26 травня 1993 року⁷, мало не тільки призвести до більш ефективного попередження і управління конфліктами на пострадянському просторі, але й правильного розподілу повноважень, задля того щоб уникнути дублювання в їх миротворчій діяльності⁸.

На думку фахівців з міжнародного права, найбільш серйозною перешкодою на шляху миротворчих зусиль ООН у врегулюванні конфліктів, зокрема на пострадянському просторі, виявилася правова колізія двох міжнародних принципів: права націй на самовизначення і принципу територіальної цілісності держав⁹. У своїй діяльності ООН обмежувалося здебільшого «м'якими акціями», до яких належать дії місії зі збору фактів і політичні заяви¹⁰. Складність у застосуванні інших – нормативних і оперативних акцій – була зумовлена як положеннями Статуту ООН¹¹, так і позицією певних постійних членів Ради Безпеки ООН. До «нормативних акцій» відносяться усі резолюції, прийняті Радою Безпеки ООН, які не передбачають проведення будь-яких конкретних заходів¹². Навпаки, до «оперативних акцій» відносяться усі конкретні заходи ООН, які проводяться на прохання або на вимогу Ради Безпеки ООН¹³. Нормативні акції Ради Безпеки визначені у главі VI («Мирне врегулювання спорів») або у главі VII («Дії, що стосуються загрози миру, порушення миру і актів агресії») Статуту¹⁴. Вживання оперативних акцій зумовлено лише положеннями глави VII Статуту ООН¹⁵.

У врегулюванні переважної більшості збройних конфліктів на пострадянському просторі помітну роль відіграла Співдружність Незалежних Держав, якій, за погодженням з Генеральною Асамблеєю, були делеговані окремі функції ООН¹⁶.

9 травня 1994 року на 48-й сесії Генеральної Асамблеї ООН пунктом 176 порядку денного було запропоновано для обговорення питання щодо надання Співдружності Незалежних Держав статусу спостерігача у Генеральній Асамблеї ООН¹⁷. Ініціатива СНД щодо отримання статусу спостерігача у Генеральній Асамблеї ООН була зумовлена тим, що питання врегулювання конфліктів на пострадянському просторі, що вкрай важливо для

підтримання авторитету СНД, було делеговано ООН іншій організації, а саме – ОБСЄ¹⁸. Резолюції Генеральної Асамблеї щодо надання Співдружності Незалежних Держав статусу спостерігача у Генеральній Асамблеї ООН передувала Резолюція A/RES/48/5 щодо надання Нараді з безпеки та співробітництва в Європі статусу спостерігача при Генеральній Асамблеї ООН¹⁹. Дану резолюцію було прийнято на 48-й сесії Генеральній Асамблеї (пункт 158 порядку денного) 22 жовтня 1993 року²⁰.

На момент обговорення питання щодо надання Співдружності Незалежних Держав статусу спостерігача у Генеральній Асамблеї ООН Співдружність Незалежних Держав включала Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Казахстан, Киргизстан, Республіку Молдова, Російську Федерацію, Таджикистан і Туркменістан. Генеральна Асамблея ООН постановила «...запросити Співдружність Незалежних Держав брати участь у сесіях Генеральної Асамблеї в якості спостерігача», визначивши у преамбулі «...прагнення Співдружності Незалежних Держав активізувати своє співробітництво з Організацією Об'єднаних Націй»²².

Враховуючи те, що статус Співдружності Незалежних Держав²³ і перспектива її миротворчої діяльності відповідає положенням Статті 52 Статуту ООН²⁴, що дозволяє регіональним організаціям проводити миротворчі операції, статус спостерігача ООН для СНД²⁵ означав збільшення її повноважень і перспективу додаткового впливу в якості представника ООН на конфліктні процеси в регіоні. Правову базу миротворчої діяльності СНД склали Статут Співдружності²⁶, кийська Угода про групи військових спостерігачів і колективних сил з підтримки миру від 20 березня 1992 року, а також інші документи. Основна складність у діяльності СНД полягала не стільки у приведенні його нормативних актів у відповідність до норм міжнародного права, згідно з якими визначається проведення операцій з підтримки миру ООН, скільки в тому, що самі ці міжнародні принципи залишаються не чітко визначеними і нерідко суперечливими²⁷. У республіках СНД основну увагу було зосереджено на власних силах, а не на співробітництві з регіональними організаціями, як механізм, за допомогою якого можна було врегулювати конфлікти. Якщо форма взаємодії СНД і ОБСЄ була певною мірою визначена і відносно налагоджена, то контакти Співдружності з ООН були обмеженими лише наданим статусом спостерігача¹ і зведені або до обговорення питань про відправку спостерігачів до «гарячих точок» СНД, або до проблем фінансування миротворчих операцій КМС СНД, які фактично являли собою колективні миротворчі сили Росії. Це стало одною з причин, чому СНД не мало достатніх перспектив стати тим органом,

який був би здатний покласти край конфліктам і громадянським війнам, що відбувалися на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття. Особливо відчутно виявилася нездатність СНД та її структур у питанні врегулювання збройних конфліктів в ході російсько-чеченської війни, на яку СНД як регіональна організація реагувала недостатньо активно. Досвід, зокрема чеченської війни, показав, що в країнах Співдружності не вистачало чіткого розуміння принципів миротворчості. Фактично усі миротворчі функції цілком і повністю перебрала на себе Росія, яка в 90-ті роки ХХ століття і здійснювала різні за характером операції у «гарячих точках» Співдружності на основі багатосторонніх домовленостей між Росією й усіма конфліктуючими сторонами²⁸. У 1993-1994 роках Росія зробила акцент на розвитку можливостей щодо «швидкого реагування» своїх військових підрозділів. Вони були спрямовані на роз'єднання ворогуючих сторін і роззброєння бойовиків, зведення до мінімуму зіткнення військових підрозділів швидкого реагування з місцевими збройними формуваннями²⁹. Цей метод був вперше відпрацьований у Придністров'ї й Південній Осетії, а потім застосований у Прим'ському районі Північної Осетії під час осетино-інгушського конфлікту³⁰. Паралельно російське керівництво намагалося вирішувати задачі, що були пов'язані з відновленням престижу армії, який на той час значно зменшився, і відпрацьованні планів зі створення власних «сил швидкого реагування» на зразок американських. Ситуація, проте, не завжди була під контролем російських миротворців: вони нерідко виявлялися втягнутими у прямі військові дії, що мали тенденцію переростати у затяжне військове протистояння. Попри докладені зусилля в СНГ не вдалося створити ефективну систему колективної безпеки. Це було пов'язано з тим, що у 90-ті роки ХХ століття міждержавні розбіжності на пострадянському просторі були дуже сильні, і тому рівня довіри, необхідного для об'єднання держав-членів СНД з метою створення наддержавного органу, який контролював би питання безпеки, досягнуто так і не було. Крім того, створення такої системи передбачало добровільну відмову від частини суверенітету з боку держав-учасників, до чого не були готові держав члени СНГ. Важливим чинником для створення ефективної системи колективної безпеки СНД було питання довіри як між її членами, так і питання довіри до держав, які часто виступали в якості посередника у врегулюванні окремих конфліктів. У 90-ті роки ХХ століття держави-члени СНД були занепокоєні тим, що у перспективі Російська Федерація зможе використовувати структури колективної безпеки у власних цілях при ухваленні рішень про використання військової сили або застосування економічних санкцій. Окрім того, в СНГ не було сформовано

спільних політико-правових механізмів, використання яких дозволяло би переводити збройне протистояння у фазу перемир'я або припинення бойових дій. Не була розроблена також методика, що давала б можливість ефективно вести переговорний процес, а міжнародний досвід у кожному конкретному випадку залишався задіяний у край слабок. Досвід чеченської війни показав, що в СНД і в Росії нехтували можливістю використовувати несилові методи для попередження і для контролю за конфліктами, не використовували у повному обсязі переговорний процес у початковий період конфронтації, а навпаки, охочіше і швидше вдавалися до права сили для вирішення спірних питань. З іншого боку, для врегулювання конфліктів на пострадянському просторі політико-правові механізми попередження і врегулювання конфліктів, що існували у світовій практиці у 90-ті роки ХХ століття, не могли бути ефективними, оскільки світ перестав бути біполярним, а саме на таку модель вони були розраховані. Тому, будь-який з них не міг бути універсальним, і навіть у разі його успішної апробації не міг бути механічно перенесений на конфліктні колізії в інших державах СНД. Щодо методу примусу до миру, що широко застосовувався в 90-х роках ХХ століття, то він «а рігіо» багато в чому суперечив міжнародно-правовим нормам: принципу суверенітету і територіальної цілісності³¹. Операції з підтримки миру³², що здійснювалися у формі військового втручання у громадянські війни або конфлікти, що були пов'язані з боротьбою національних меншин за зміну свого статусу, створювали прецеденти, реабілітуючи порушення прав людини у державних і міжнародних масштабах, а широке застосування військової сили призводило до встановлення диктату крупних розвинувтих держав і їх військових організацій над більш слабкими країнами, що порушувало рівність статусу членів міжнародного співтовариства. Однак і за наявності мандату ООН³³ миротворчі сили навряд чи могли би не тільки швидко й ефективно, а взагалі були б здатні врегулювати етнічні конфлікти і війни на пострадянському просторі у 90-ті роки ХХ століття, зокрема чеченський конфлікт. Щодо спроби активної популяризації Дейтонської моделі миротворчості – дій з обміну територіями, створення моноетнічних зон; безстрокове перебування союзницьких військ в районі конфлікту як «гаранта» безпеки та ін., то на пострадянському просторі у 90-ті роки ХХ століття вона не мала би жодної перспективи. Особливість дейтонської моделі полягала в тому, що в ній були присутні три суб'єкти відносин³⁴. При цьому третій суб'єкт виконував роль балансиру між двома іншими суб'єктами, знаходячись з ними в конфедеративних відносинах³⁵. Механізм Дейтонської моделі врегулювання конфліктів побудовано за принципом дотримання визначеного

балансу між конфедеративним і федеративним устроєм. Попри те, що така модель була успішно «випробувана» у колишній Югославії, вона навряд чи могла би стати «універсальним засобом» у вирішенні більшості спірних питань. У самій колишній Югославії етнічна й релігійна ворожнеча продовжує бути одним з головних чинників суспільного життя. Дейтонська модель навряд чи могла би бути застосовна до більшості конфліктних ситуацій, оскільки це неминуче зажадало би перегляду низки міжнародних норм, зафіксованих у Статуті ООН³⁶, Заключному Акті НБСЄ, інших документах, що передбачають непорушність кордонів і захист територіальної цілісності.

Механізми врегулювання політичних і збройних конфліктів на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття мали у кожному конкретному випадку враховувати передумови, мотиви, настрої сторін, їх психологію і поведінку, обумовлені місцевими соціокультурними особливостями, розбіжностями і спорідненістю їх традицій і культур³⁷. Важливим питанням для СНД було неупереджене ставлення до конфліктуючих сторін. У суспільствах, що роздиралися етнічним і клановим суперництвом, було важко досягти миру, якщо посередники і миротворці не займали нейтральної, рівновіддаленої від усіх ворогуючих угруповань позицію, уникаючи блокування з політичними, етнічними або військовими групами, фракціями, кланами і тим більше – силового залучення до збройного протиборства на боці однієї з конфліктуючих сторін. У той же час виявлення поміркованих лідерів і угруповань, розвиток стосунків з ними допомагали встановити контроль над конфліктом, знизити його інтенсивність і привести ворогуючі сторони до примирення, а потім і до врегулювання конфлікту³⁸. Важливо також було перехопити ініціативу в конфлікті на самому початку, спробувати досягти згоди на переговори, не допустити ескалації насильства, а тим більше його підтримки в очікуванні врегулювання.

Досвід військового залучення великих держав у внутрішні конфлікти з метою їх попередження або контролю свідчить про малу ефективність такого роду дій. Саме військове вторгнення або спланована операція по усуненню режиму, що є небажаним, здійснюються відносно просто, силами незначного військового контингенту. Але створення після цього стабільного режиму, що користувався би довірою більшості населення і такого, щоб був би здатним покласти край внутрішній боротьбі, є завданням набагато складнішим.

Конфлікти на пострадянському просторі відрізнялися від решти конфліктів, у врегулюванні яких брали участь і ООН, і ОБСЄ, тим, що у поліетнічних суспільствах республік колишнього СРСР процеси суверенізації не тільки не призвели до зникнення етнічних і релігійних протиріч,

але й сприяли їх розпалюванню відповідно до своїх політичних пріоритетів³⁹. Утворені на пострадянському просторі політичні системи були далекі від демократичних західних моделей, а структура влади держав, що пройшли через етнічні конфлікти, була більш орієнтована на певного лідера, що став переможцем у боротьбі груп, або інтересів, ніж на суспільні цінності⁴⁰. Тому залучення СНД до миротворчої діяльності міжнародних організацій, координація їх спільних дій було вкрай важливо для зміцнення регіональної безпеки. Для того, щоб суспільства у пострадянських республіках організувалися б зсередини, був потрібен певний час. Особливо це стосувалося держав, які були охоплені збройними конфліктами. Для противоріччя сторони у цих конфліктах було необхідним зрозуміти, що досягнення миру для них співпадає з власними інтересами.

При оцінці інструментів превентивної дипломатії міжнародних організацій, що застосовувалися на пострадянському просторі, особливу важливість представляють механізми превентивної дипломатії⁴¹ та управління кризами, які було створено ОБСЄ. Досвід, здобутий ОБСЄ впродовж її миротворчої діяльності на пострадянському просторі, продемонстрував, що арсенал інструментів раннього попередження, запобігання конфліктів та управління кризами, який був у розпорядженні ОБСЄ у 90-ті роки ХХ століття, виявився недостатнім, адже лише починаючи з Гельсінкі II структури превентивної дипломатії були офіційно визначені. За своєю структурою превентивна дипломатія ОБСЄ відрізнялася множинністю і різноманітністю, що пояснюється прагненням ОБСЄ контролювати конфлікт на всіх його етапах, починаючи від латентного стану і до його крайнього прояву— використання сили⁴². Звідси можна визначити дві тенденції: позитивну, яка спирається на гнучкість множинних і різноманітних механізмів, що можна застосувати у будь-якій ситуації; іншу – негативну, що випливає із запутаності та неефективності через складність створених ОБСЄ механізмів⁴³. Враховуючи методи, що використовуються, механізми ОБСЄ характеризуються своєю подвійністю. ОБСЄ відтворювало, але у меншому масштабі, методи, які вже використовувалися іншими міжнародними організаціями, зокрема ООН⁴⁴. Прикладом стали технології, що використовувалися місіями ОБСЄ. Інструменти, які ними використовувалися, мали подвійне походження. Одні з них виникли завдяки формалізації методів превентивної дипломатії, розглянутих під час Гельсінкі II. Інші, навпаки, стали зразком безперервності розвитку ОБСЄ з часів «холодної війни», неформального характеру зустрічей з контролю, які зберігають живим колишній дух ОБСЄ. Слід відзначити, що Будапештська зустріч в грудні 1994 році визначила стимулюючі обмеження для акцій, які згодом були застосовані ОБСЄ в Чечні⁴⁵.

Що стосується використання інструментів превентивної дипломатії ОБСЄ на пострадянському просторі, варто взяти до уваги факт історичної перспективи або її відсутності. Результати діяльності ОБСЄ дозволяють визначити відмінність між Балтійськими державами та іншими колишніми радянськими республіками⁴⁶. У першому випадку можна говорити про конкретні результати і виконані угоди. Дії, здійснені у Литві⁴⁷, стали кращим прикладом впорядкованого переходу від радянської республіки до суверенної держави у тому, що стосується відносин з Росією. Хоча аналогічний процес мав місце у Естонії і Латвії не так успішно, проте і там був певний прогрес. З одного боку, специфіка країн Балтії, їх західна політична культура, історичний досвід, балтійська геополітика та ін. сприяли даному процесу⁴⁸. З іншого боку, зусилля ОБСЄ з врегулювання відносин між Росією та державами Балтії проходили у досить сприятливих умовах, насамперед тому, що сторони бажали вирішення існуючих конфліктів. У цьому сенсі приклад держав Балтії становить пряму протилежність конфлікту в Нагірному Карабаху, де множинність механізмів ОБСЄ стикається із відсутністю спільної волі сторін дійти згоди⁴⁹. Використання механізмів ОБСЄ на пострадянському просторі виявило, що одним з його найефективніших миротворчих інструментів став інститут Верховного комісару у справах національних меншин⁵⁰. Це підтверджує вирішення проблем російської меншини, а також мовних проблем в Естонії та Латвії⁵¹. Проте для ОБСЄ використання її превентивних інструментів на пострадянському просторі виявило серйозну проблему – необхідність політичного узгодження і координації ініціатив НБСЄ/ОБСЄ з позицією Російської Федерації. У всіх документах НБСЄ/ОБСЄ у 90-ті роки ХХ століття відмічається особлива роль Російської Федерації на всьому пострадянському просторі. Направлення будь-якої місії на території держав-членів СНД для ОБСЄ означало необхідність підтримки Російської Федерації⁵². Можливість присутності НБСЄ/ОБСЄ на пострадянському просторі сприймалася урядом Російської Федерації як загрозна перспектива втрати контролю над ним, а основний аргумент уряду Російської Федерації, що пояснював таку позицію, полягав у тому, що на території нових держав, які утворилися після розпаду Радянського Союзу, проживали чисельні російські меншини. З іншого боку, така позиція Росії пояснювалася не тільки небезпекою втрати нею впливу в регіоні, а можливістю збільшення впливу у регіоні держав, що суперничають з Росією. Західні ж держави зайняли досить прагматичну позицію у питаннях щодо захисту національного суверенітету, що проявилось у їх ставленні до проблеми суверенітету⁵³, зокрема Чечні, через розуміння своїх стратегічних проблем, стосовно того, що Чечня представляє для Росії, зокрема з огляду на питан-

ня енергопостачання. Те, що інтереси «західного прагматизму» і російського «лідерства» співпали, було підтверджено прийомом Росії до Ради Європи. Не дивно, що пристосування колишніх радянських республік до системи сучасних міжнародних відносин починалося з перегляду їх відносин з Росією. У цілому ж звична повільність методів роботи, сповідуваних ОБСЄ із самого початку, підтверджується наведеними прикладами. Винятком є випадки з країнами Балтії, коли йшлося про вимоги міжнародної системи⁵⁴.

З огляду на структуру ОБСЄ, входження до неї колишніх радянських республік позначилася на кількості учасників⁵⁵. Зростання ролі ОБСЄ у врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття пояснюється тим, що ОБСЄ стало фактично єдиною інституційною структурою, яка об'єднує всі держави євразійсько-атлантичного ареалу, створюючи підґрунтя для діалогу та співробітництва з проблемних питань у галузі безпеки, економіки, прав людини, об'єднуючи інтереси усіх країн-учасниць⁵⁶. ОБСЄ став інститутом, який створив і розвинув механізми для запобігання загрози безпеки конфліктів різного типу і способи управління ними на всьому гігантському європейському просторі, перетворившись з колишнього, євроатлантичного, на новий – євразійсько-атлантичний⁵⁷. Водночас помітно погіршилося функціонування ОБСЄ. Велика кількість учасників, недосвідченість у справах європейської безпеки її нових членів, а також їх власні специфічні проблеми – все це вплинуло на такі важливі аспекти діяльності організації, як механізм прийняття рішень, які в 90-ті роки ХХ століття приймалися занадто повільно, і рівень представництва.

Превентивна дипломатія НБСЄ/ОБСЄ на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття була більш ефективною, ніж механізми попередження конфліктів, що використовувалися СНД тому, що формувалися залежно від самого конфлікту, іншими словами на основі фаз: виникнення – розвиток, через які проходить конфлікт з урахуванням конфліктного процесу в цілому і у зв'язку з роллю кожної фази. В 90-ті роки ХХ століття НБСЄ/ОБСЄ використовувала різні інструменти превентивної дипломатії ООН, що були адекватні для запобігання, управління і вирішення конфлікту мирним шляхом⁵⁸. Ці інструменти застосовувалися на етапах раннього попередження, запобігання конфлікту і управління кризою. Основним інструментом ОБСЄ стали політичні консультації, які проводилися в рамках ОБСЄ, які після ухвалення Паризької хартії стали практикою НБСЄ/ОБСЄ. Серед інституційних інструментів ОБСЄ у сфері раннього сповіщення особливого значення набули консультації, що проводилися Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин, Генеральним

секретарем, а також Бюро по демократичних інститутах і правах людини, Центром з запобігання конфліктам і Парламентською асамблеєю⁵⁹. Хоча до функцій Генерального секретаря ОБСЄ входить перш за все поточне управління справами, надані йому додаткові повноваження перетворили інститут Генерального секретаря ОБСЄ на один з інструментів раннього виявлення конфліктних ситуацій, тим більше що Генеральний секретар ОБСЄ був наділений повноваженнями діяти в якості представника Голови Ради міністрів ОБСЄ⁶⁰.

Достатньо важливим інструментом НБСЄ/ОБСЄ для врегулювання конфліктів на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття були неурядові організації. Їхня активна діяльність проявилася, зокрема, у організації та проведення семінарів і зустрічей з проблем людського виміру⁶¹.

Проте найважливішим інструментом у врегулюванні конфліктів і запобіганні їх подальшого розвитку стали місії НБСЄ/ОБСЄ. До їх обов'язку входило спостереження і збір інформації про кризу або конфлікт на місцях. Повноваження, склад і спосіб дій цих місій давали їм можливість діяти гнучко, відповідно до ситуації. Місії перетворилися на миротворчий інструмент, який ефективно використовувався ОБСЄ на пострадянському просторі в 90-ті роки ХХ століття⁶². У 1993 році було організовано вісім таких місій. У 1994 році – дев'ять. П'ятнадцять продовжували діяти у 1995 році. Повноваження усіх місій були продовжені до 31 грудня 1995 році. Місії ОБСЄ здійснювали співробітництво з представниками інших міжнародних організацій, зокрема Організацією Об'єднаних Націй у Абхазії і Таджикистані, Радою Європи у Латвії, ЄС у республіках колишньої Югославії та ін. Усі місії на території країн-членів СНД, а саме місії у Грузії, Молдові, Таджикистані, Естонії, Латвії й Україні, мали координувати свою діяльність з ініціативами, запропонованими Російською Федерацією в рамках СНД, причому особливої уваги було приділено спеціальному механізму з врегулюванням конфліктів мирними засобами.

Окрім місій з вивчення ситуації та збору інформації і місій з підтримання миру, ОБСЄ використовувала спеціальні групи з контролю, а також місії з співробітництва з іншими міжнародними організаціями⁶³. Місії зв'язку й інформації, окрім роботи щодо запобігання конфлікту, здійснювали заходи кризового менеджменту. Питання щодо створення таких місій обговорювалися на рівні Вищої ради, Консультативного комітету, а також у Центрі з запобігання конфліктам, а рішення про направлення таких місій приймалося лише за умови консенсусу. Завдання таких місій полягало у зборі інформації на місці подій, складанні конфіденційного звіту і наданні рекомендацій щодо обговорення прийняття рішень стосовно ситуа-

ції, що досліджувалася місією, в рамках Вищої Ради або Центру із запобігання конфліктам. Прикладом функціонування даного інструменту стала робота місії, яка була направлена до Нагірного Карабаху на початку 1992 року. Звіт місії ініціював план врегулювання кризи мирним шляхом. Створення спеціальних груп кризового управління передбачало виконання ними завдання щодо вивчення ситуації з метою подальшого надання консультацій найвищим органам ОБСЄ: Вищій Раді, Постійному комітету, Голові Ради міністрів з усіх питань щодо окремих аспектів конкретної кризи, задля врегулювання якої такі місії були утворені⁶⁴. Для забезпечення ефективної роботи спеціальних груп до їх складу залучають представників обмеженого, не більше 12 числа країн, включаючи країни керуючої «трійки» ОБСЄ. Найважливішою складовою механізмів ОБСЄ з кризового управління стали місії з підтримання миру, оскільки НБСЄ/ОБСЄ може здійснювати діяльність з підтримки миру – від створення місій спостереження до розгортання збройних сил – у випадку як внутрішнього, так і міждержавного конфлікту. Проте можливість використання цього інструменту на пострадянському просторі призвела до серйозної полеміки у рамках ОБСЄ. Тому у своїй практичній діяльності ОБСЄ приділила особливу увагу управлінню кризою шляхом координації своїх дій з іншими міжнародними і регіональними організаціями⁶. Так, через місії з підтримки санкцій ОБСЄ, НБСЄ/ОБСЄ здійснювало співробітництво з наглядовими місіями Європейського союзу на території колишньої Югославії. Таким самим способом здійснювалося співробітництво з Організацією Об'єднаних Націй, НАТО і Європейським союзом у місіях з підтримки санкцій, що діяли в Сербії і Чорногорії, що сприяло зміцненню основи нинішньої системи загальноєвропейської безпеки.

Важливість партнерства СНД з ООН і НБСЄ/ОБСЄ на пострадянському просторі неодноразово відзначалася державами–членами СНД у їх зверненні до партнерів по ОБСЄ. Зокрема, держави–члени СНД підкреслювали значимість того, що фундаментом регіональної безпеки і розвитку взаємостосунків між державами залишаються основоположні принципи Гельсінкі, суверенна рівність і повага суверенітету, незастосування сили або загрози її застосування, непорушність кордонів, територіальна цілісність держав, невтручання у внутрішні справи, повага прав людини та інші. Необхідність конструктивного співробітництва в рамках ОБСЄ, підвищення ефективності виконання покладеної на неї функції – форуму для рівноправного політичного діалогу і ухвалення рішень з найважливіших проблем безпеки і співробітництва в Європі неодноразово висловлювалося країнами Співдружності партнерам по ОБСЄ. На саміті в Астані держави СНД вийшли до ОБСЄ з пропозицією продовжи-

ти конструктивну участь у врегулюванні регіональних конфліктів на усьому своєму просторі в межах існуючих переговорних форматів і механізмів. При цьому було зазначено, що держави СНД готові зробити свій внесок у реалізацію рішень, прийнятих ОБСЄ на цьому важливому напрямку діяльності; повною мірою використовувати і вдосконалювати унікальний потенціал ОБСЄ у військово-політичній галузі, продовжити роботу щодо адаптації Віденського документа з питань укріплення довіри і безпеки 1999 року. Для предметного обговорення в рамках ОБСЄ СНД були запропоновані питання щодо військових доктрин держав-учасниць, а також було висловлено підтримку ОБСЄ стосовно підвищення її ролі у галузі безпеки, а також щодо подальшого співробітництва між СНД і ОБСЄ у галузі зміцнення регіональної безпеки, продовжувати розвивати партнерське співробітництво на основі Платформи кооперативної безпеки, прийнятої на саміті у Стамбулі у 1999 році, активізувати консультації щодо створення консультативного механізму ad hoc відповідно до положень стратегії ОБСЄ у протидії загрозам стабільності і безпеки у XXI столітті, активізувати роботу з перегляду до кінця 2004 року шкал внесків до бюджету ОБСЄ на основі принципу реальної платоспроможності держав-учасників і методології ООН, уважно розглянути пропозиції щодо посилення політичної ролі і повноважень Генерального секретаря у поєднанні з оптимізацією Секретаріату в цілях підвищення ефективності діяльності Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Дослідження спільної діяльності ООН, ОБСЄ і СНД на пострадянському просторі у 90-х роках XX століття дозволяє зробити такі **висновки**:

1. У 90-х роках XX століття на пострадянському просторі ООН ОБСЄ і СНД виступали суб'єктами міжнародного співробітництва, що дало можливість сформулювати загальний стратегічний погляд на розвиток кризових ситуацій і об'єднати зусилля та можливості багатьох суб'єктів превентивної діяльності. Співробітництво між ними мало усталену координацію, що визначило чіткі перспективи такого партнерства.
2. Поєднання превентивних механізмів ОБСЄ, превентивної дипломатії ООН і залучення СНД до процесу врегулювання конфліктів на теренах колишнього СРСР було достатньо ефективним. Обсяг співробітництва між ними у здійсненні переговорів і посередництва у 90-ті роки XX століття, хоча й був вичерпаний недостатньо, але сприяв поширенню практики залучення міжнародних і регіональних організацій до вирішення проблемних питань мирним шляхом.
3. Співробітництво ООН, ОБСЄ і СНД у врегулюванні конфліктів, зокрема на пострадянському

просторі, задля зміцнення регіональної безпеки відбувалося на основі головного принципу – мирного врегулювання спорів. Фундаментальною особливістю забезпечення миротворчої діяльності і превентивної дипломатії, зокрема для ООН ОБСЄ і СНД, є відповідність основним принципам і нормам міжнародного права.

4. Система координації миротворчої діяльності ООН на пострадянському просторі у 90-ті роки ХХ століття стала ефективнішою після залучення до миротворчого процесу ОБСЄ і СНД, особливо у питаннях прийняття оперативних рішень та розширенні сфери повноважень місій та спеціальних представників у зонах конфліктів.
5. За відсутності політичної волі чи через незацікавленість членів РБ ООН, ОБСЄ і СНД не завжди отримувала достатні повноваження для забезпечення захисту цивільного населення в районах конфліктів, які ставали об'єктом навмисних збройних нападів через належність до певної етнічної або релігійної групи. Досягнення цих міжнародних структур у питаннях запобігання конфліктів не завжди знаходили подальший розвиток для їх реалізації

через брак політичної волі, політику подвійних стандартів чи ігнорування специфічних обставин конкретних ситуацій. У низці криз ініціативи ООН, ОБСЄ і СНД по винайденню формули політичного врегулювання не призвели до принципових, якісних змін.

6. Виконання превентивних завдань ООН і ОБСЄ, маючи істотний миротворчий потенціал, все ж таки не змогло попередити або врегулювати окремі конфлікти. Провідні держави–члени Ради Безпеки неодноразово намагалися використати заходи превентивної дипломатії не як допоміжний компонент, а як замітник політичних дій.
7. Співробітництво між ООН, ОБСЄ і СНД стало невід'ємною часткою нової доби «переходу від культури реакції до культури превентивності». Завдяки опрацьованим механізмам ООН, ОБСЄ і СНД на пострадянському просторі здебільшого вдалося встановити поле спільної згоди між сторонами конфліктів, призупинити активні бойові дії й створити сприятливі умови для проведення переговорів для подальшого врегулювання криз.

ПОСИЛАННЯ

(Endnotes)

¹ Гали Б. Б. Повестка дня для мира. – Нью-Йорк, 1997.

² Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.

³ Перепелиця Г. М. Конфлікти в посткомуністичній Європі / Г. М. Перепелиця // ПЦ Фоліант, Європа світ. – К.: НІСД, 2003. – 423 с.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

⁶ Там само.

⁷ «Рамкова угода про співробітництво і координацію між ООН і ОБСЄ» від 26 травня 1993 року.

⁸ Резолюція ГА ООН 49/13 від 25 листопада 1994 року.

⁹ Лукашук І. І. Международное право. Особенная часть. – Москва, 1997.

¹⁰ Там само.

¹¹ Статут ООН. – Нью-Йорк, 1995. – С. 4-12.

¹² Лукашук І. І. Международное право. Особенная часть. – Москва, 1997.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Статут ООН. – Нью-Йорк, 1995. – С. 4-12.

¹⁶ Резолюція ГА ООН А 48/L.55 від 9 березня 1994 року «щодо надання СНД статус спостерігача в Генеральній Асамблеї ООН».

¹⁷ Там само.

¹⁸ Резолюція ГА ООН 49/13 від 25 листопада 1994 року.

¹⁹ Резолюція ГА ООН резолюцією 48/5 ГА Асамблея ООН «щодо надання НБСЄ статус спостерігача в Генеральній Асамблеї ООН».

²⁰ Резолюція ГА ООН 48/5 від 22 жовтня 1993 року «щодо постанови запросити НБСЄ брати участь в роботі сесій Асамблеї в якості спостерігача».

²¹ Резолюція ГА ООН А 48/L.55 від 9 березня 1994 року «щодо надання СНД статус спостерігача в Генеральній Асамблеї ООН».

²² Там само.

²³ Статут Співдружності від 22 січня 1993 року, Мінськ.

²⁴ Статут ООН. – Нью-Йорк, 1995. – С. 4-12.

²⁵ Резолюція ГА ООН А 48/L.55 від 9 березня 1994 року «щодо надання СНД статус спостерігача в Генеральній Асамблеї ООН».

²⁶ Статут Співдружності від 22 січня 1993 року, Мінськ.

²⁷ Лукашук І. І. Международное право. Особенная часть. – Москва, 1997.

²⁸ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.

²⁹ Там само.

³⁰ Там само.

³¹ Лукашук І. І. Международное право. Особенная часть. – Москва, 1997.

³² Там само.

³³ Там само.

- ³⁴ Там само.
- ³⁵ Там само.
- ³⁶ Статут ООН. – Нью-Йорк, 1995. – С. 4-12.
- ³⁷ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.
- ³⁸ Лукашук І. І. Международное право. Особенная часть. – Москва, 1997.
- ³⁹ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.
- ⁴⁰ Ремакль Эрик. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт ОБСЕ. Москва, 1997.
- ⁴¹ Скороход Л. І., Скороход Ю. С. Превентивна дипломатія в контексті пошуків перспективних форм миротворчості ООН. – Київ, 1996.
- ⁴² Раджоньери Родольфо. Структура системы и динамика конфликтов. – Москва, 1997.
- ⁴³ Скороход Л. І., Скороход Ю. С. Превентивна дипломатія в контексті пошуків перспективних форм миротворчості ООН. – Київ, 1996.
- ⁴⁴ Скороход Л. І., Скороход Ю. С. Превентивна дипломатія в контексті пошуків перспективних форм миротворчості ООН. – Київ, 1996.
- ⁴⁵ Ремакль Эрик. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт ОБСЕ. Москва, 1997.
- ⁴⁶ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.
- ⁴⁷ Ремакль Эрик. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт ОБСЕ. – Москва, 1997.
- ⁴⁸ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.
- ⁴⁹ Ремакль Эрик. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт ОБСЕ. – Москва, 1997.
- ⁵⁰ Там само
- ⁵¹ Гончаренко І. О. Превентивна та миротворча діяльність ООН у політико-правовому вимірі / І. О. Гончаренко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – 2004. – Випуск 10 (Ч. 1). – С. 429-446.
- ⁵² Ремакль Эрик. Предупреждение конфликтов и права национальных меньшинств. Опыт ОБСЕ. Москва, 1997
- ⁵³ Там само.
- ⁵⁴ Там само.
- ⁵⁵ Там само.
- ⁵⁶ Там само.
- ⁵⁷ Там само.
- ⁵⁸ Там само.
- ⁵⁹ Там само.
- ⁶⁰ Там само.
- ⁶¹ Там само.
- ⁶² Там само.
- ⁶³ Там само.
- ⁶⁴ Там само.

Honcharenko I. O. UN, OSCE and CIS in conflict prevention on the post-soviet space in 90-s of the XX century: experience of cooperation (theoretical and methodological aspect) / Diplomatic Academy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

The article is aimed at defining the place and role of UN, OSCE and CIS in resolving conflicts on the post-soviet space in 90-s of the XX century, which is stipulated by a growing role of UN, OSCE and CIS in conflict prevention on the post-soviet space, tracing a legible scale of their authorities and spheres of responsibility, assessments of their role functions. The author appraises the efficiency of preventive diplomacy measures in resolving conflicts in different parts of the former Soviet Union.

Key words: armed conflicts, CIS, instruments of crises management, political conflicts, missions of observers, OSCE, post-soviet space, preventive diplomacy, security, security interests, UN.

Гончаренко И. А. ООН, ОБСЕ и СНГ в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве в 90-е годы XX века: опыт сотрудничества (теоретико-методологический аспект) / Дипломатическая академия Украины при МИД Украины.

Целью статьи является определение роли и места ООН, ОБСЕ и СНГ в предотвращении и урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве в 90-е годы XX века, что обусловлено растущей ролью ООН, ОБСЕ и СНГ в урегулировании политических и вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве, необходимостью определения четкой градации их полномочий и сфер ответственности, оценки их ролевых функций. Автор дает оценку действенности средств превентивной дипломатии в предотвращении и урегулировании конфликтов в разных частях бывшего Советского Союза.

Ключевые слова: безопасность, интересы безопасности, инструменты управления кризисами, конфликт (политический, вооруженный), миссии наблюдателей, постсоветское пространство, превентивная дипломатия, ОБСЕ, ООН, СНГ.

Стаття надійшла до редколегії 23.09.2009
Прийнята до друку 07.10.2009