

## Кіпрський та хорватський досвід миротворчих операцій як ймовірні сценарії для України

**О. М. Стойко,**

доктор політичних наук,  
провідний науковий співробітник  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

*Розглянуто передумови і наслідки запровадження миротворчих місій під егідою ООН для врегулювання конфліктних ситуацій на Кіпрі та у Хорватії. Миротворча операція сприяла «замороженню» конфлікту між грецькою та турецькою громадами більш як на півстоліття на Кіпрі. У Хорватії реінтеграція втраченої території була легітимізована посередництвом ООН, оскільки в її основі лежала мирна угода між конфліктуючими сторонами.*

**Ключові слова:** миротворча операція, ООН, конфлікт, реінтеграція.

**Стойко Е. М. Кипрский и хорватский опыт миротворческих операций как вероятные сценарии для Украины**

*Рассмотрены предпосылки и последствия введения миротворческих миссий под эгидой ООН для урегулирования конфликтных ситуаций на Кипре и в Хорватии. Миротворческая операция способствовала «замораживанию» конфликта между греческой и турецкой общинами более чем на полвека на Кипре. В Хорватии реинтеграция утраченной территории была легитимизирована посредничеством ООН, поскольку в ее основе лежало мирное соглашение между конфликтующими сторонами.*

**Ключевые слова:** миротворческая операция, ООН, конфликт, реинтеграция.

**Stoyko Olena. Cypriot and Croatian experience in peacekeeping operations as likely scenarios for Ukraine**

*The background and implications of the introduction of peacekeeping missions under the auspices of the UN to resolve conflicts in Cyprus and Croatia are considered. The peacekeeping operation contributed to the “freezing” of the conflict between the Greek and Turkish communities for more than half a century in Cyprus. In Croatia, the reintegration of the lost territory was legitimized by the UN, since it was based on a peace agreement between the conflicting parties.*

**Keywords:** peacekeeping operation, UN, conflict, reintegration.

Введення миротворчої місії під егідою ООН як один із варіантів врегулювання конфлікту на сході України почало обговорюватися з кінця 2017 року. На початку 2018 року ООН навіть підготувала доповідь, в якій обґрунтована необхідність введення 20 тис миротворців із країн, що не є членами НАТО, а також 4 тис. поліцейських. Завданням такої місії має стати проведення місцевих виборів згідно з Мінськими угодами, після яких Київ зможе встановити повний контроль за кордоном з Російською Федерацією і почати виведення важкої техніки з регіону<sup>1</sup>. На нашу думку, все різноманіття миротворчих операцій, які може санкціонувати ООН щодо України, може мати наслідки, що лежать між двома полюсами: «замороження» конфлікту, як це мало у випадку Кіпру, та відновлення повного державного суверенітету над втраченими територіями, що відбулося у Хорватії.

Здобуття колишньою британською колонією Кіпром незалежності в 1960 р. та прийняття нової Конституції призвели до наростання етнічної напруженості між грецькою (80 % населення) та турецькою (18 %) громадами острова. У 1963 р. обидві сторони провели низку етнічних чисток, що привернуло увагу міжнародної спільноти. Рішення про направлення Збройних сил ООН з підтримання миру на Кіпр (ЗСООНК, UN Peacekeeping Force in Cyprus, UNFICYP) було ухвалене РБ ООН 4 березня 1964 р.<sup>2</sup> для запобігання подальшим збройним зіткненням між греками та турками.

У Резолюції РБ №186 (1964) у п. 5 відзначалося, що завданням збройних сил є: «В інтересах збереження міжнародного миру і безпеки... докласти всіх зусиль для запобігання відновленню зіткнень і, за необхідності, сприяти підтримці й відновленню закону і порядку та поверненню до нормальних умов». Спершу планувалося, що збройні сили перебуватимуть на острові протягом трьох місяців, а видатки на їх утримання будуть покриті країнами, що надішлють військові контингенти, та урядом Кіпру. Цей мандат є досить широким і гнучким, даючи змогу миротворцям корегувати свої функції відповідно до змін у країні, особливо після подій 1974 р., коли у відповідь на державний переворот Туреччина окупувала 35% острова, ввівши 30-тисячний військовий корпус. У ході спостереження за дотриманням угоди про припинення вогню того ж року загинуло троє миротворців.

<sup>1</sup> *Доповідь ООН*: на Донбас необхідно відправити 20 тисяч миротворців. URL: <https://www.unian.ua/politics/2392052-dopovid-oon-na-donbas-neobhidno-vidpraviti-20-tisyach-mirotvortsiv.html>

<sup>2</sup> *Resolution* adopted by the Security Council at its 1102nd meeting on 4 March 1964 [on establishment of the UN Peace-keeping Force in Cyprus]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N64/048/33/PDF/N6404833.pdf?OpenElement>

22 грудня 1967 р. РБ ухвалила нову Резолюцію № 244, що передбачала розширення мандату місії за рахунок включення нагляду за роззброєнням для відновлення права і порядку, що мало сприяти поверненню до нормальних умов. У листопаді 1983 р. турецька меншина острова проголосила створення Турецької Народної Республіки Північний Кіпр. У 2004 р. ООН розробила план врегулювання ситуації на острові шляхом створення єдиної держави – Об'єднаної Кіпрської Республіки, до складу якої увійдуть дві автономні частини – грецька та турецька. Виконавча влада мала здійснюватися Президентською Радою з шести осіб (чотири греки і два турки-кіпріоти), які по чергово на 10 місяців будуть обіймати посаду президента і віце-президента. Територія турецької частини мала зменшитися майже на 10%, а 85 тис. грецьких біженців отримали б право повернутися на північ острова. Однак на референдумі у квітні 2004 р. 75 % греків-кіпріотів висловилися проти такого плану, в той час як 65 % турків-кіпріотів його підтримали.

Нині ЗСООНК спостерігають за припиненням вогню і буферною зоною, здійснюють гуманітарні операції та надають підтримку місії добрих послуг Генерального секретаря ООН. При цьому склад і розмір миротворчих сил визначають Кіпр, Греція, Туреччина та Велика Британія, оскільки ще 16 серпня 1960 р. у Нікосії ці країни підписали угоду про створення Республіки Кіпр.

На початок 2018 р. в операції задіяно 1032 особи, з них 151 цивільних, 760 військових (з Аргентини, Австрії, Великої Британії, Ірландії, Канади, Словаччини, Угорщини, Фінляндії), 69 поліцейських (з Австралії, Індії, Ірландії, Нідерландів), 52 особи технічного персоналу. За більш як півстоліття в ході операції загинули 183 особи з миротворчого контингенту.

Місія складається з трьох елементів: 1) групи з політичних/цивільних питань – сприяє підтримці відносин на політичному рівні, а також здійсненню контактів з гуманітарних і економічних питань та питань відносин між кіпрською і турецькою громадами; 2) цивільна поліція – допомагає забезпечувати законність і порядок, насамперед у буферній зоні; 3) військовий контингент – підтримує військовий статус-кво вздовж лінії припинення вогню<sup>3</sup>.

До 1999 р. діяльність ЗСООНК стосовно цивільних питань зосереджувалася переважно на сприянні розвитку сільського господарства і промисловості в буферній зоні й забезпеченні того, щоб лінії припинення вогню не порушували роботу комунально-побутових служб (водо- і електропостачання, каналізації) на кордоні між районами розселення громад. Гуманітарна допомога включала допомогу зі скерування автотранспорт-

<sup>3</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations operation in Cyprus, S/2004/756, 24 Sept. 2004. URL: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2004/756&Lang=E>

них колон з вантажами гуманітарної допомоги, виплати соціального забезпечення для кіпріотів-греків і маронітів на півночі острова й організації тимчасового або постійного їх переселення на південь Кіпру.

Згодом співробітники з цивільних питань взялися за захист інтересів членів однієї громади на території іншої, вимагаючи належного ставлення до їх потреб і домагаючись для них послаблень з широкого кола питань, включаючи поїздки, проїзд через буферну зону і здійснення права на освіту, реалізацію культурних і релігійних та інших прав. Вони також вели переговори зі сторонами щодо укладення угод, спрямованих на забезпечення можливостей для використання буферної зони у мирних цілях, наприклад щодо будівництва доріг, спортивних споруд і підприємств; виступали у ролі посередників з гуманітарних і багатьох інших практичних питань.

Цивільна поліція ЗСООНК виконує низку громадських і гуманітарних функцій: надання допомоги у відновленні правопорядку в буферній зоні, збереження її цілісності шляхом запобігання несанкціонованому в'їзду або діяльності цивільних осіб; сприяння проведенню розслідувань кіпрською поліцією і кіпрсько-турецькою поліцією і нагляд за цими розслідуваннями. Цивільна поліція ЗСООНК – єдиний механізм, через який ці два поліцейські формування підтримують контакти на острові з питань, що зачіпають громади по обидва боки кордону. Цивільна поліція ЗСООНК надає також підтримку гуманітарній діяльності сектора з цивільних питань і зусиллям військового компонента з виявлення порушників кордону та вирішення проблем, що стосуються полювання і демонстрацій в буферній зоні. Крім того, співробітники цивільної поліції тісно співпрацюють з групами військового сектора з цивільних питань у цій зоні.

Санкціонована чисельність військового компонента ЗСООНК становить близько 1000 військовослужбовців усіх рангів, розміщених у трьох секторах, які охоплюють 180-кілометрову буферну зону. Їх основна функція – підтримання військового статус-кво і запобігання поновленню бойових дій. З цією метою вони постійно ведуть спостереження, використовуючи для цього як стаціонарні спостережні пункти, так і мобільні патрулі, автомобільні, піші та вертолітні. Вони також розслідують випадки порушення припинення вогню і вживають відповідних заходів для відновлення статус-кво; розряджають напружену обстановку, в тому числі шляхом розгортання військ; підтримують регулярний зв'язок і контакти з командувачами збройних сил обох сторін.

Операція фінансується через спеціальний рахунок, а його обсяг щороку затверджується ГА (липень 2017 – липень 2018 р. – понад 57,65 млн дол. США).

Приклад Кіпру свідчить, що «традиційна» миротворчість у окремих випадках не стільки сприяє вирішенню спірних питань і мінімізації люд-

ських втрат, скільки веде до «замороження» ситуації, з кожним роком зменшуючи шанси на відновлення територіальної цілісності держави, що стала об'єктом збройної агресії.

Хорватія у травні та серпні 1995 р. здійснила успішні військові операції – «Блискавка» і «Буря», в ході яких вдалося відвоювати частину території самопроголошеної Республіки Сербська Країна (1991–1995). Долю решти частини невизнаної республіки вздовж Дунаю – Східної Славонії, Бараня, Західного Срема – вирішила Ердутська угода, що в документах ООН фігурує як Основна угода, підписана 12 листопада 1995 р. представниками Хорватії та місцевою сербською владою. Вона передбачала: 1) встановлення перехідного періоду на рік, який може бути продовжений ще на рік на прохання однієї з сторін; 2) звернення до РБ ООН створити тимчасову адміністрацію, що здійснюватиме управління регіоном у перехідний період; 3) прохання до РБ ООН розгорнути на цей період міжнародні сили для підтримання миру і безпеки в регіоні або ж іншим способом сприяти реалізації угоди. Демілітаризація регіону мала завершитися протягом 30 днів з моменту розгортання міжнародних сил; 4) дотримання в регіоні прав людини і основних свобод; 5) права усіх осіб на повернення їм майна, яке вилучене у них в результаті протиправних дій або яке вони були змушені залишити, а також на справедливую компенсацію за майно, яке не може бути їм повернуто, допомогу у відновленні пошкодженого майна; 6) організацію і проведення тимчасовою адміністрацією (ТА) виборів до місцевих органів влади та самоврядування, забезпечення сербській громаді права призначити об'єднану раду муніципалітетів.

На виконання положень угоди РБ ухвалила рішення про Тимчасову адміністрацію ООН для Східної Славонії, Бараня та Західного Срема (ТАООНСС, United Nations Transitional authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, UNTAES)<sup>4</sup>. Місія розпочалася 15 січня 1996 р., а до її завдань входили стеження за демілітаризацією цих районів та забезпеченням мирної реінтеграції території до складу Хорватії. До складу військової і цивільної місії входило понад 4800 солдатів, 400 поліцейських і 99 військових спостерігачів. Через рік мандат було продовжено ще на один рік і ТА припинила свою діяльність 15 січня 1998 р., однак група підтримки із 180 співробітників цивільної поліції ООН залишилася для стеження за діяльністю хорватської поліції та контролю щодо повернення біженців.

Військовий компонент передбачав: спостереження за демілітаризацією; стеження у співпраці з верховним комісаром ООН у справах біжен-

<sup>4</sup> United Nations Transitional authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/mission/past/untaes.htm>

ців за добровільним і безпечним поверненням біженців і переміщених осіб; сприяння своєю підтримкою миру і безпеці; інше сприяння в здійсненні мирної угоди.

Цивільна складова мала такі завдання: створення тимчасових поліцейських сил, визначення їх структури та чисельності, розробка програми навчання і контроль за її здійсненням, нагляд за поведженням з правопорушниками й пенітенціарною системою; здійснення цивільного управління; забезпечення функціонування громадських служб; сприяння поверненню біженців; організація виборів, надання сприяння в їх проведенні й посвідчення дійсності їх результатів; здійснення інших заходів, включно з допомогою в координації планів розвитку і відновленні економіки цього району.

Місія також здійснювала контроль за виконанням сторонами їх зобов'язань, передбачених в Основній угоді, дотриманням прав людини і основоположних свобод, сприяла формуванню атмосфери довіри між усіма місцевими жителями незалежно від їх етнічної належності, стежила за розмінуванням території в межах району.

Чисельність місії станом на 30 вересня 1997 р. становила 2847 осіб озброєного персоналу: 2346 солдат, 97 військових спостерігачів, 404 членів цивільної поліції. Участь у її формуванні взяли 30 країн. Очолив тимчасову адміністрацію американський дипломат У. Волкер.

Мандат місії було розширено в 1997 р. У відповідній Резолюції РБ<sup>5</sup> зазначалося: створити з 16 січня 1998 р. терміном до 9 місяців групу підтримки у складі 180 цивільних поліцейських спостерігачів для спостереження за діяльністю хорватської поліції у придунайському районі, насамперед у зв'язку з поверненням переміщених осіб у відповідь на прохання уряду Хорватії. Надалі група мала тісно співпрацювати з ОБСЄ для безперешкодного передання їй повноважень. ОБСЄ отримала мандат 26 червня 1997 р. (S/1997/522), що передбачав завдання щодо повернення біженців і переміщених осіб, захист їх прав і захист осіб, які належать до етнічних меншин.

27 квітня 1997 р. було укладено Угоду про повернення хорватів додому, розроблену Робочою групою з операційних процедур повернення, і передано її до РБ. Визначені нею механізми забезпечували рівний доступ та рівне ставлення до всіх хорватських громадян незалежно від національності, надаючи усім однаковий правовий статус «поверненець». Відповідно до цієї Угоди Хорватія спільно з міжнародною спільнотою організувала агентство для посередництва з продажу або обміну власності законних власників, які більше не бажають нею володіти. Робоча група

<sup>5</sup> Resolution 1145 (1997) Adopted by the Security Council at its 3843rd meeting, on 19 December 1997. S/RES/1145 (1997). URL: [http://undocs.org/en/S/RES/1145\(1997\)](http://undocs.org/en/S/RES/1145(1997))

також розробила концепцію «Земельного банку», а Хорватія, ТАООНСС та УВКБ знайшли міжнародне фінансування для реалізації механізмів повернення.

1 травня 1997 р. президент Хорватії Ф. Туджман оголосив про створення Державної комісії зі встановлення конституційно-правового порядку Республіки Хорватії у придунайському районі, що перебував під управлінням ТАООНСС, яку очолив міністр розвитку та реконструкції. Державна комісія співпрацювала з ТАООНСС для координації та нагляду за діяльністю всіх управлінських органів (повітів та міст), яка стосувалася мирної реінтеграції Східної Славонії, Бараня та Західного Срему в Хорватію. У нових муніципалітетах була переглянута організаційна структура з акцентуванням уваги на поверненні та правах людини, щоб контролювати виконання Основної угоди та інших гарантій та зобов'язань Хорватії.

Станом на вересень 1997 р. ООН була незадоволена тим, як Хорватія виконує свої зобов'язання, і висловлювала сумніви щодо можливості передання виконавчої влади в регіоні після завершення мандату<sup>6</sup>. РБ закликала уряд країни: негайно ліквідувати всі адміністративні та правові перешкоди для двостороннього повернення переміщених осіб та біженців; забезпечити безпеку, соціальні та економічні можливості, включно з правом власності, для усіх поверненців; запобігти їх залякуванню та створити ефективні органи місцевого самоврядування; забезпечити регулярні виплати пенсій та соціальної допомоги; забезпечити подальшу економічну інтеграцію; припинити нападки на етнічні групи у ЗМІ; повною мірою виконати закон про амністію та співпрацювати з Міжнародним трибуналом щодо колишньої Югославії.

Так, уряд Хорватії намагався ігнорувати результати місцевих виборів, що відбулися у квітні 1997 р. у регіоні, беручи за основу дані перепису населення 1991 р. для визначення пропорційності представництва хорватів і сербів у органах місцевого самоврядування. У реєстраційних списках виборців 1997 р. близько 40% населення становили серби, що, на думку ООН, мало бути відображено у ході формування нових муніципалітетів. Через п'ять місяців після місцевих виборів лише деякі посадовці-хорвати проживали чи постійно перебували в регіоні, а на постійній основі функціонували лише податкові та митні органи.

Хоча Хорватія і гарантувала, що представники сербів та інших етнічних меншин отримають автономію у сфері освіти, право розробляти власні навчальні програми, що сприятимуть збереженню їх культурної само-

<sup>6</sup> *Report of the Secretary-General on the United Nations transitional administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium*. URL: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/1997/767&Lang=E>

бутності, історії й спадщини у рамках хорватської системи освіти, однак остаточна реінтеграція шкіл згідно з підписаною угодою про систему освіти затягувалася. Так, Міністерство освіти не дотримувалося принципу справедливого і рівного розподілу посад директорів відповідно до змін в етнічному складі регіону, використання мови етнічних меншин у середній школі, розміщення на школах табличок з використанням латинського алфавіту та кирилиці.

Витрати на місію протягом перших дев'яти місяців становили 17,6 млн дол. США, які пішли у тому числі на фінансування 180 цивільних поліцейських, підтримку цивільного компонента – 53 міжнародних і 165 місцевих співробітників. Місія завершила свою роботу в січні 1998 р. згідно з Резолюцією РБ<sup>7</sup>. Особливістю тимчасової адміністрації у Хорватії було те, що їй вдалося відновити територіальну цілісність держави, оскільки обидві конфліктуючі сторони погодилися на таке втручання ООН.

Отже, у Хорватії учасники конфлікту самі домовилися про необхідність участі третьої сторони в особі ООН для остаточної реінтеграції регіону, що уже перебував під контролем хорватських збройних сил, а Резолюція Ради Безпеки ООН лише заклала правову основу для відновлення територіальної цілісності держави.

З огляду на відсутність прогресу в реалізації Мінських угод, повну залежність керівництва самопроголошених республік у Донбасі від позиції Російської Федерації реалізація саме такого варіанту мирного врегулювання ситуації за посередництва ООН є досить складною.

#### ***Stoyko Olena. Cypriot and Croatian experience in peacekeeping operations as likely scenarios for Ukraine***

The introduction of a peacekeeping mission under the auspices of the UN as one of the options for resolving the conflict in eastern Ukraine began to be discussed from the end of 2017. At the beginning of 2018, the UN even prepared a report that substantiated the need for the introduction of 20,000 peacekeepers from non-NATO countries, as well as 4,000 policemen. The task of such a mission should be to hold local elections in accordance with the Minsk Agreements, after which Kyiv will be able to establish full control under border with the Russian Federation and begin the withdrawal of heavy equipment from the region. In our opinion, all the diversity of peacekeeping operations that the United Nations can sanction in Ukraine may have consequences between the two poles: the «freezing» of the conflict, as in the case of Cyprus, to the restoration of complete state sovereignty over the lost territories, which occurred in Croatia.

<sup>7</sup> Resolution 1145 (1997) Adopted by the Security Council at its 3843rd meeting. on 19 December 1997 S/RES/1145 (1997). URL: [http://undocs.org/en/S/RES/1145\(1997\)](http://undocs.org/en/S/RES/1145(1997))



An example of Cyprus shows that «traditional» peacekeeping in some cases does not contribute to the resolution of controversial issues and minimize human losses, which leads to «freezing» the situation, reducing the chances of restoring the territorial integrity of the state each year, becoming an object of armed aggression.

In 1995 Croatia carried out successful military operations, during which they succeeded in recovering part of the territory of the self-proclaimed Republic of Serbian Krajina (1991-1995). The fate of the rest of the unrecognized republic was decided by the so-called Basic Agreement, signed on November 12, 1995 by representatives of Croatia and local Serbian authorities. It provided for: 1) the establishment of a transitional period for a year, which may be renewed for another year at the request of one of the parties; 2) applying to the UN Security Council to establish a temporary administration that will administer the region during the transition period; 3) a request to the UN Security Council to deploy international forces for the maintenance of peace and security in the region or other means to facilitate the implementation of the transaction during this period. Demilitarization of the region should have been completed within 30 days of the deployment of international forces; 4) observance of human rights and fundamental freedoms in the region; 5) the right of all persons to return to them the property seized from them as a result of wrongful acts, or which they were forced to leave, as well as fair compensation for the property which can not be returned to them, assistance in the restoration of the damaged property; 6) organization and holding of elections to local authorities, providing the Serbian community with the right to appoint a joint council of municipalities.

So, in Croatia, the conflict participants themselves agreed on the need for a third party intervention for the final reintegration of the region, that was already under the control of the Croatian armed forces, and the resolution of the UN Security Council only laid the legal basis for the restoration of the territorial integrity of the state. Given the lack of progress in the implementation of the Minsk Agreements, the full dependence of the leadership of self-proclaimed republics in the Donbass on the position of the Russian Federation, the implementation of such a variant of a peaceful settlement of the situation through UN mediation is rather complicated.

**Keywords:** peacekeeping operation, UN, conflict, reintegration.