

**Міжнародно-правові засади
миротворчої діяльності
міжнародних регіональних
організацій у контексті
відновлення територіальної
цілісності України**

У книзі досліджено міжнародно-правові засади проведення миротворчих операцій регіональними організаціями – Європейським Союзом, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, а також субрегіональною – Організацією Північноатлантичного договору.

Зокрема, представлено принципи здійснення миротворчості та діяльності з управління кризами регіональними організаціями у кореляції та взаємодії з миротворчою діяльністю Організації Об'єднаних Націй, засади здійснення миротворчої та антикризової діяльності у праві кожної з цих регіональних організацій та їх взаємодії між собою і з державами-реципієнтами, механізми ухвалення рішень у цій сфері, планування операцій, їх забезпечення, оцінка досягнутих результатів, досвід проведених операцій.

Увагу звернено на діяльність спеціальних місій цих організацій і перспективи їх використання для припинення агресії Російської Федерації на Донбасі, а також інші можливості використання з цією метою потенціалу ЄС, ОБСЄ і НАТО.

Національна академія наук України
Інститут держави і права імені В. М. Корецького

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
МІЖНАРОДНИХ РЕГІОНАЛЬНИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ У КОНТЕКСТІ ВІДНОВЛЕННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ**

Наукова записка

Київ
Норма права
2019

Наукова записка підготовлена в межах наукового проекту «Міжнародно-правові засади миротворчої діяльності міжнародних регіональних організацій у контексті відновлення територіальної цілісності України» в рамках цільової програми наукових досліджень НАН України «Соціокультурний простір України у формуванні національної стратегії: територіальні ідентичності, ідентифікаційні символи, ментальні практики».

Рецензенти:

Мережко О. О. – доктор юридичних наук, професор, народний депутат України;

Цибуленко Є. М. – доктор права, професор, старший ментор юридичного факультету Талліннського технічного університету;

Білоцький С. Д. – доктор юридичних наук, професор кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.
Протокол № 11 від 19 грудня 2019 р.

Міжнародно-правові засади миротворчої діяльності міжнародних регіональних організацій у контексті відновлення територіальної цілісності України : Наукова записка / Кресін О. В. (кер. авт. кол., наук. ред.), Савчук К. О., Проценко І. М. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – Київ : Норма права, 2019. – 212 с.

ISBN 978-617-7850-03-7

У книзі досліджено міжнародно-правові засади проведення миротворчих операцій регіональними організаціями – Європейським Союзом, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, а також субрегіональною – Організацією Північноатлантичного договору. Зокрема, представлено принципи здійснення миротворчості та діяльності з управління кризами регіональними організаціями у кореляції та взаємодії з миротворчою діяльністю Організації Об'єднаних Націй, засади здійснення миротворчої та антикризової діяльності у праві кожної з цих регіональних організацій та їх взаємодії між собою і з державами-реципієнтами, механізми ухвалення рішень у цій сфері, планування операцій, їх забезпечення, оцінка досягнутих результатів, досвід проведених операцій. Увагу звернено на діяльність спеціальних місій цих організацій і перспективи їх використання для припинення агресії Російської Федерації на Донбасі, а також інші можливості використання з цією метою потенціалу ЄС, ОБСЄ і НАТО.

УДК 341.3/4:[351.74:061.1(100):355.422(477.61/62-074)

© Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України, 2019
© Кресін О. В., Проценко І. М., Савчук К. О., 2019
© Видавництво «Норма права», 2019

ISBN 978-617-7850-03-7

ЗМІСТ

ВСТУП (Кресін О. В.)	5
РОЗДІЛ 1. МИРОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (Кресін О. В.)	17
Вступ	17
1.1. Розвиток правового забезпечення миротворчої діяльності ЄС	19
1.2. Стратегія безпеки і миротворчості ЄС	26
1.3. Інституції та ухвалення рішень ЄС у сфері Спільної безпекової та оборонної політики	33
1.4. Фінансування СБОП	43
1.5. Інструменти й цілі управління конфліктами	45
1.6. Попередження конфліктів і постконфліктна стабілізація як пріоритети ЄС	50
1.7. Орієнтири розвитку механізмів операційної діяльності	54
1.8. Співробітництво у сфері СБОП з іншими організаціями й третіми державами	57
1.9. Питання безпеки Східної Європи та України в політиці ЄС	65
1.10. Санкції (тимчасові обмеження) проти Росії як елемент миротворчої діяльності ЄС	77
1.11. Місії ЄС в Україні	82
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЄ НА КОРИСТЬ МИРУ (Проценко І. М.)	88
Вступ	88
2.1. Заходи ОБСЄ із зміцнення довіри та безпеки	91
2.2. Механізми ОБСЄ щодо мирного вирішення спорів	97
2.3. Механізми ОБСЄ щодо раннього попередження та запобігання конфліктам	107

2.4. Механізми ОБСЄ з управління кризами	114
2.5. Польові операції ОБСЄ як інструмент врегулювання криз та практика їх реалізації в Україні у зв'язку з агресією Росії на Донбасі	117

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЙ

ПІД ЕГІДОЮ НАТО (Савчук К. О.)	131
---------------------------------------	------------

Вступ	131
3.1. Операції НАТО з колективної оборони, організовані на підставі ст. 5 Північноатлантичного договору	133
3.2. Операції НАТО із стримування та оборони (операції у «зоні НАТО»)	144
3.3. Операції НАТО з управління кризами (операції «поза зоною НАТО»)	161

ВИСНОВКИ	181
-----------------	------------

Практичні рекомендації	202
-------------------------------	------------

Інформація про авторів	206
-------------------------------	------------

Abstract	207
-----------------	------------

Table of contents	208
--------------------------	------------

Вступ

Агресія Російської Федерації проти України, що триває вже понад п'ять років, привела до непоправних утрат – загибелі тисяч захисників нашої держави і цивільних мешканців, незмірно більше людей скалічені, піддавалися тортурам і нелюдському поводженню, позбавлені житла, засобів до існування, змушені переселитися. Величезними є втрати інфраструктури, економіки, культури країни. Не буде перебільшенням стверджувати, що саме по собі існування України як суверенної держави було піддано сумніву, а політичні, соціальні, економічні, психологічні травми, вже завдані російською агресією, відчуватимуться ще дуже тривалий час – не роками, а поколіннями. Але найбільшим викликом для України є те, що алгоритм припинення агресії й відновлення територіальної цілісності держави ще не винайдений.

Одним із засобів досягнення цієї мети чимало українських і зарубіжних фахівців вважають використання механізмів міжнародної миротворчої діяльності. Ця ідея з різним ступенем інтенсивності обговорюється в офіційному дискурсі та експертних колах і вимагає всебічного науково-аналітичного забезпечення – правового, політологічного, військового. Але відповідних досліджень конкретної ситуації мало, принаймні у відкритому доступі. Натомість обговорення цієї проблематики, на жаль, часто-густо залишається поверховим чи заангажованим.

З метою всебічного вивчення загальних і прикладних аспектів міжнародної миротворчої діяльності в Інституті держави і права імені В. М. Корецького НАН України за підтримки Президії НАН України було створено колектив учених – фахівців з міжнародного права та політології. Результатом дослідження, здійсненого цією групою в 2018 р., стали наукова записка «Політико-правові засади миротворчої операції в Донбасі: світовий досвід для України», опублікована вже тричі – двічі українською, а також

англійською мовою у відомому британському видавництві¹, численні статті у наукових виданнях та виступи на наукових конференціях, публічних міжнародних експертних обговореннях.

У науковій записці проаналізовано міжнародно-правові аспекти миротворчості, правове регулювання миротворчої діяльності ООН, механізми її ініціювання, здійснення, фінансування, інституційні особливості ухвалення рішень ООН щодо проведення миротворчих операцій, визначено види миротворчих операцій, їх принципи, критерії, класифікацію, нормативно-правові засади співпраці ООН у цій сфері з регіональними та субрегіональними організаціями. Представлено аналіз досвіду здійснення основних видів сучасних миротворчих операцій, визначено основні чинники успішності миротворчих операцій. Здійснено міжнародно-правову характеристику ситуації на сході України і доведено, що збройне втручання Російської Федерації слід однозначно кваліфікувати як збройну агресію. Показано, що попри резолюції ГА ООН, ПА ОБСЄ, ПАРЕ, ЄС та НАТО визначення РФ державою-агресором рішенням Ради Безпеки ООН є практично нереалістичним, і можливим шляхом припинення воєнного конфлікту на Донбасі й відновлення територіальної цілісності України є розгортання міжнародної миротворчої операції. Проаналізовані можливі варіанти визначення її мандату. Встановлено, що законодавство України не враховує специфіки міжнародної миротворчої операції (правовий статус операції, порядок її участі в цивільних та господарських правовідносинах, екстериторіальний статус її приміщень, непідлеглість членів операції юрисдикції України, а також привілеї та імунітети операції та її членів тощо). Обґрунтовані й запропоновані пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавства України.

¹ Політико-правові засади миротворчої операції в Донбасі: світовий досвід для України: Наукова записка / Кресін О. В. (кер. авт. кол., наук. ред.), Проценко І. М., Савчук К. О., Стойко О. М. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. 243 с.; Політико-правові засади миротворчої операції в Донбасі: світовий досвід для України: Наукове видання / Кресін О. В. (кер. авт. кол., наук. ред.), Проценко І. М., Савчук К. О., Стойко О. М. Вид. друге. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 232 с.; *Peacekeeping Operations in Ukraine* / Ed. by O. V. Kresin; transl. and ed. by W. E. Butler. London: Wildy, Simmonds & Hill, 2019. 201 p.

Іншим результатом, що має безпосереднє практичне значення, стала підготовка за результатами дослідження низки законопроектів, поданих до профільних міністерств, відомств та комітетів Верховної Ради України разом з комплектом необхідних для їх розгляду матеріалів: проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України”»; проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Митного кодексу України»; проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до Податкового кодексу України». Всі три законопроекти спрямовані на створення нормативно-правових засад для прийняття міжнародної миротворчої місії в нашій державі. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України одержав листи-відгуки, що містять високу оцінку надісланих законопроектів, але особливості та результати їх розгляду нам невідомі.

Водночас здійснене дослідження мало певні часові, кадрові, фінансові обмеження й не могло однаковою мірою докладно охопити всієї широкої проблематики миротворчості, зосереджувалося на миротворчій діяльності ООН. Зважаючи на те, що на території України вже функціонують місії міжнародних регіональних організацій (ЄС і ОБСЄ), завдання яких віднесені до миротворчих, а також широко обговорюється і вже офіційно ініціювалася можливість їх трансформації чи заснування нових миротворчих місій міжнародних регіональних і субрегіональних організацій, колектив учених Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України за підтримки Президії НАН України у 2019 р. підготував нове дослідження цієї проблематики, що продовжує наші попередні наукові розробки і охоплює діяльність ЄС, ОБСЄ і НАТО у сфері миротворчості в контексті проблеми відновлення територіальної цілісності та встановлення миру в нашій державі.

Сучасне міжнародне право створює достатні можливості для *миротворчої діяльності міжнародних регіональних*

*і субрегіональних організацій*². Статут ООН (Розділ VIII) визнає правомірною миротворчу діяльність регіональних угод та органів, якщо вони сумісні з цілями і принципами ООН, в тому числі спрямовану на мирне розв'язання «місцевих спорів» до передання останніх до Ради Безпеки ООН, але заходи примусового характеру можуть здійснюватися ними лише згідно з повноваженнями, наданими РБ, та із своєчасним інформуванням РБ (ст. 52–54); вони можуть використовуватися Радою Безпеки для примусових дій під керівництвом останньої (ст. 53). Отже, було передбачено можливість здійснення миротворчої діяльності, й зокрема примусового характеру, регіональними організаціями, із збереженням контролю над ними з боку ООН.

Також Декларація про вдосконалення співробітництва між ООН і регіональними угодами чи органами у галузі підтримання міжнародного миру і безпеки 1994 р. вказує, що засоби діяльності регіональних організацій у сфері миротворчості віднесені до Розділу VI Статуту ООН і стосуються превентивної дипломатії, застосовуються за згодою приймаючої держави, але РБ може уповноважувати ці організації на здійснення примусових дій. Формами співробітництва ООН з регіональними організаціями названі: обмін інформацією і проведення консультацій; участь цих організацій у роботі ООН; надання персоналу, матеріальної та іншої допомоги³.

Декларація про недопущення і усунення спорів і ситуацій, що можуть загрожувати міжнародному миру і безпеці, і про роль ООН у цій сфері 1988 р. наголосила на тому, що за наявності регіональних угод та органів держави мають наметитися повною мірою вирішувати «місцеві спори та ситуації» за їх допомогою. У 1992 р. Б. Бутрос Галі запропонував принциповий підхід до «регіональних дій» – децентралізація, делегування

² При викладі щодо регулювання миротворчості регіональних і субрегіональних організацій в актах ООН частково використано наш текст, опублікований у книзі: Політико-правові засади миротворчої операції в Донбасі... Вид. 2-е.

³ Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности. Принята резолюцией 49/57 от 9 декабря 1994 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/49/57>

і співробітництво», що передбачає визнання також їх компетенції та відповідальності у цій сфері⁴.

Стратегія реформ «Мирні операції – 2010», викладена у доповіді Генерального секретаря 24 лютого 2006 р. (A/60/696), одним із пріоритетних завдань у цій сфері називає встановлення «передбачуваних рамок для співробітництва з регіональними організаціями, включаючи загальні миротворчі стандарти, визначення модальності для кооперації й переходу, та здійснення, де це можливо, спільного тренування». Окремо вказується на необхідність стратегічного партнерства з міжнародними фінансовими інституціями щодо постконфліктного миробудівництва⁵.

У діяльності ООН виокремлюються гібридні операції (hybrid missions), що визначаються не типом свого мандату, а передбаченим поділом відповідальності щодо їх проведення двох і більше міжнародних організацій. «Загальна доктрина» 2008 р. визначає їх як мирні операції, що передбачають розгортання військового, поліцейського чи цивільного персоналу ООН та регіональної організації, як частина однієї місії під спільним керівництвом⁶.

У «Загальній доктрині» зазначається, що типовим для партнерства у сфері миротворчості є розгортання цивільного та/чи поліцейського персоналу ООН поруч з військами під командуванням регіональної організації. Відзначається, що, хоча кооперація ООН з регіональними організаціями здебільшого відбувається на одноразових засадах, але поступово формуються нові системні партнерства. Тут також сформульовано концепт переходу – «передання відповідальності від миротворчої операції, що здійснюється не ООН, до миротворчої операції ООН,

⁴ Бутрос Гали Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира. Доклад Генерального секретаря. A/47/277. S/24111. 2 July 1992. С. 20. URL: http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_forpeace.pdf

⁵ “Peace operations 2010” reform strategy (excerpts from the report of the Secretary-General). URL: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/po2010.pdf>

⁶ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations, 2008. С. 86, 96. URL: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf

чи від останньої до інших ООНівських чи не-ООНівських акторів у зв'язку з успішним завершенням її мандату»⁷.

У доповіді Генерального секретаря Раді Безпеки «Партнерство заради миру: на шляху до партнерської миротворчості» 1 квітня 2015 р. зазначається, що попри доволі загальні формулювання Статуту ООН щодо співробітництва з регіональними організаціями участь регіональних партнерів у миротворчості ООН стала майже нормою. Документ формулює деякі концептуальні засади такої співпраці, ключовою з яких є ідея «порівнянних переваг кожної організації», що робить логічним розподіл функцій між ними. Також вказується на оптимізацію і максимально ефективну мобілізацію колективних зусиль. Наголошується на системних зрушеннях і новій епосі «партнерської миротворчості», коли «жодна організація не може самотужки ефективно вирішувати дедалі складніші, багатоаспектні проблеми миру і безпеки», тісне співробітництво між різними багатосторонніми суб'єктами на всіх етапах криз стає нормою і необхідним компонентом діяльності кожної організації. «Тепер замість того, щоби згортати свою діяльність і передавати свої мандати / обов'язки іншим суб'єктам, організації постійно коригують свої функції з урахуванням нових потреб і для доповнення діяльності інших структур, що змінюється»⁸.

У 2018 р. ідеї щодо порівнянних переваг ООН і регіональних організацій та розподілу функцій у миротворчій діяльності підкреслювалися також у доповіді Генерального секретаря «Мирне будівництво і збереження миру», прийнятій до відома ГА і РБ, та Декларації спільних зобов'язань щодо миротворчих операцій ООН⁹.

⁷ United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. United Nations, 2008. С. 86, 99. URL: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf

⁸ Партнерство ради мира: на пути к партнерскому миротворчеству. Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности ООН от 1 апреля 2015 г. URL: [S/2015/229 https://undocs.org/ru/S/2015/229](https://undocs.org/ru/S/2015/229)

⁹ Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations. URL: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpko-dfs-declaration-shared-commitments-unpeacekeeping-a>; Миростроительство и сохранение мира. Доклад Генерального секретаря. Представлен Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН. A/72/707-S/2018/43 от 18 января 2018 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/72/707-S/2018/43>

Одним із концептів, ключових для розуміння сучасної миротворчої діяльності загалом і змісту цієї книги зокрема, є *управління кризами*. Якщо у Статуті ООН її першою метою було проголошено підтримку міжнародного миру і безпеки (ст. 1), то сучасна миротворча діяльність дедалі більшою мірою стає елементом управління кризами, і це підтверджують акти як ООН, так і особливо ЄС, ОБСЄ, НАТО, національні нормативно-правові акти низки держав, а також позиції фахівців з міжнародного права та міжнародних відносин. Багато в чому це стало наслідком осмислення характеру більшості конфліктів після завершення «холодної війни», які мали внутрішньодержавний або гібридний характер.

Почнемо з доктрини. Відома міжнародна аналітична та бізнес-структура “RAND Corporation” у дослідженні 2012 р., виконаному на замовлення Міністерства оборони Франції, відзначила, що концепт управління кризами, «континуум попередження, управління та вирішення конфліктів» з початку 1990-х років став «на чолі порядку денного міжнародного співтовариства», а саме управління кризами і конфліктами стало новою формою діяльності держав і міжнародних організацій¹⁰.

Особливостями нової антикризової політики фахівці “RAND Corporation” називають: переважне використання цивільних засобів урегулювання, координацію між цивільними і військовими акторами на національному та міжнародному рівнях для правильного використання вкладених ресурсів, адже самі лише міжнародні миротворчі зусилля, включно з військовими операціями, «не гарантують тривалої стабільності», криза може повертатися невдовзі після встановлення миру; значну роль діяльності регіональних міжнародних організацій¹¹.

Доктрина оперує твердженням про універсальні цикли будь-якого конфлікту/кризи. Розуміння циклу має деякі варіації, але загалом зводиться до визначення таких стадій:

¹⁰ Crisis and conflict prevention strategies. An international comparison / S.-C. Brune, A. Kovacs, A. Reding, M. Penny. Santa Monica, Calif., Cambridge, UK: RAND Corporation, 2015. P. 1, 3.

¹¹ Ibid. P. 3–4.

1) ініціювання конфлікту (на цьому етапі має відбуватися попередження та вирішення конфлікту); 2) насильницький конфлікт (примушення до миру); 3) трансформація конфлікту (підтримання миру і стабілізація); 4) суспільні зміни (миробудівництво)¹².

У політиці управління кризами акцент переважно чи значною мірою робиться на внутрішні причини чи передумови кризи/конфлікту. Як зазначалося в авторитетній доповіді Комісії Фонду Карнегі «Попередження насильницьких конфліктів» (1998 р.), такі конфлікти в межах держави, незалежно від залучення інших держав, завжди мають низку внутрішніх передумов, які можуть бути використані політичними демагогами, серед яких «слабка, корумпована чи розвалена держава; незаконний чи репресивний режим; гостра дискримінація щодо етнічних чи інших соціальних груп; погано керовані релігійні, культурні чи етнічні відмінності; політично активні релігійні громади, що пропонують ворожі й розділяючі послання; політична й економічна спадщина колоніалізму чи холодної війни; різкі економічні та політичні зміни; поширені неписьменність, хвороби й бідність; брак ресурсів, таких, як вода та пахотні землі; значні запаси зброї й амуніції; загрозливі регіональні відносини»¹³. Тому наголос у політиці управління кризами робиться на попередженні конфлікту¹⁴. Останнє поділяється на структурне (тобто подолання дефектів державних і суспільних структур), яке вважається основним і найважливішим, та процесуальне (реагування на прояви кризи – дії, безпосередньо спрямовані на недопущення ескалації чи поширення конфлікту).

Ще однією з причин криз та конфліктів називають «крихкість» чи навіть «розвал» держав у період їх трансформації чи у зв'язку з іншими причинами, що виражається у «вакуумі влади» і може провокувати конфлікт внутрішніх чи/та зовнішніх сил, які змагаються за заповнення цього вакууму¹⁵. Зокрема, вказується

¹² Crisis and conflict prevention strategies. An international comparison / S.-C. Brune, A. Kovacs, A. Reding, M. Penny. Santa Monica, Calif., Cambridge, UK: RAND Corporation, 2015. P. 6.

¹³ Preventing Deadly Conflict. New York, 1998. P. XVIII.

¹⁴ Crisis and conflict prevention strategies... P. 4.

¹⁵ Preventing Deadly Conflict... P. 26.

на неуспішний досвід проведення міжнародних операцій, спрямованих на встановлення миру та відновлення державної влади на територіях, контрольованих недержавними акторами в умовах «розвалу» державних функцій¹⁶.

Особливістю управління кризами є можливість визнання недержавних акторів «стороною кризи»¹⁷. І хоча стратегічною метою антикризової діяльності може визнаватися відновлення влади держави на всій її території, конкретною метою може виступати уникнення ескалації кризи та припинення насильства, що часто веде до замороження конфліктів.

Ще один акцент політики управління кризами: основним актором у цьому процесі має бути сама держава та суспільство в її межах¹⁸.

У цих особливостях концепту управління кризами є певна суперечність. Держава сама винна у виникненні передумов кризи, передумови значною мірою пов'язані з «крихкістю», «неуспішністю» або «розвалом» держави, що породжує «вакуум влади» і можливість появи сильних недержавних акторів як суперників держави. Вона звертається по допомогу у відновленні цілісності й свого нормального функціонування до міжнародних організацій, але вони розглядають урегулювання кризи як відповідальність насамперед тієї ж держави. До певної міри парадокс знімається ще однією особливістю політики управління кризами – спрямованістю зусиль міжнародних організацій на посилення держави шляхом реформ, зокрема сектора безпеки, а також на іншу допомогу державі й суспільству, що за потреби може передбачати й перезаснування держави. Такий вплив не на сам конфлікт/кризу, а на розвиток держави, її інституційну модернізацію може передбачати елементи втручання в її суверенні функції та зовнішнього управління. Ймовірно посилення держави може дати змогу зупинити поширення конфлікту, але безпосередньо не вирішує питання його врегулювання, і разом з іншими особливостями політики управління

¹⁶ Crisis and conflict prevention strategies... P. 3–4.

¹⁷ Preventing Deadly Conflict... P. 39.

¹⁸ Crisis and conflict prevention strategies... P. 4.

кризами може привести до утвердження та часткової легітимації опонента держави та замороження кризи/конфлікту.

Не слід недооцінювати концептуалізацію політики міжнародних організацій, але у випадку з ЄС, ОБСЄ та НАТО вона залишається переважно міждержавною (міжурядовою), а не наддержавною. Тому послідовність цієї політики визначається не безпосередньо загальними доктринальними підходами, а позицією держав-членів міжнародних організацій.

Концепція управління кризами/конфліктами повноцінно відображена у нормативно-правових актах щодо зовнішньої політики низки держав. Для прикладу вкажемо на досвід Німеччини. У Плані дій «Попередження цивільних криз, вирішення конфліктів і миробудівництво» (Aktionsplan “Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung”), ухваленому Федеральним урядом Німеччини 12 травня 2004 р., зазначається: «Попередження цивільних криз, вирішення конфліктів і миробудівництво мають розглядатися разом. Це стосується і процесуальних, і структурних причин конфлікту, як і інструментів управління внутрішньодержавними та міждержавними кризами і конфліктами (особливо для крихких держав)»¹⁹.

Згідно з документом «крихкі держави», часто з «рудиментарними державними структурами» (тобто застарілими й неефективними), несуть загрозу дестабілізації, здатні постійно породжувати кризи, а також новий тип воєн з недержавними акторами (військові лідери, ополченці, бандити, кримінальні банди й терористи, найманці й приватні військові компанії), зацікавленими в тривалому збереженні конфлікту з метою безперешкодної протиправної діяльності. Для протидії таким конфліктам із трансформованою сутністю документ пропонує «всеохопний підхід», що передбачає міжнародні й національні цивільні інструменти поліпшення соціально-економічної ситуації та посилення державної спроможності «крихких» держав²⁰. Трьома фазами конфлікту названі: зародження кризи (до появи насильства), війна, мир (припинення насильства).

¹⁹ Crisis and conflict prevention strategies... P. 74–75.

²⁰ Ibid. P. 76.

Самі по собі конфлікти розглядаються як неunikненна реальність кожного суспільства; «крихким» державам лише слід допомагати розвивати цивільні інструменти управління ними, щоби не доводити їх стан до кризи. Структурне попередження криз передбачає утвердження політичної й соціально-економічної стабільності та посилення регуляторних функцій держави. Документ розглядає будь-яку кризу / насильницький конфлікт як закорінену насамперед у повному чи частковому «неуспіху» держави²¹. Військові засоби управління кризами в документі підпорядковуються цивільним і використовуються лише під час насильницької ескалації й для створення безпечного середовища під час стадії стабілізації²².

Стратегічний документ Міністерства оборони Німеччини 2006 р. «Біла книга безпекової політики Німеччини і майбутня роль Збройних сил», який має нижчий статус у системі нормативно-правових актів, передбачає більшу участь військових у цивільному попередженні криз, але загалом підтверджує підходи згаданого Плану дій, з більшим наголосом на постконфліктних стабілізації й відновленні, включно з посиленням регуляторних функцій держави чи навіть можливим її перевстановленням²³.

Не маючи змоги в цій праці наводити інші приклади, констатуємо, що політика управління кризами у сфері зовнішньої політики сприйнята і докладно відображена деякими провідними європейськими державами, що також визначає їх підходи до формування й здійснення відповідної політики міжнародних організацій.

У цій книзі аналізуються підходи та діяльність ЄС, ОБСЄ та НАТО щодо політичних конфліктів. Нагадаємо лише, що політика управління кризами останнім часом доволі виразно відображена і в рішеннях ООН. Зокрема, Резолюція ГА і РБ ООН «Огляд архітектури мирного будівництва ООН» 2016 р. запропонувала нове бачення сутності збереження миру як такого, що «означає

²¹ Crisis and conflict prevention strategies... P. 76.

²² Ibid. P. 76.

²³ Ibid. P. 77.

мету і процес формування загального бачення розвитку суспільства на основі врахування потреб усіх груп населення, включно із заходами, спрямованими на попередження виникнення, ескалації, продовження і відновлення конфліктів, усунення докорінних причин конфліктів, надання допомоги сторонам конфлікту в припиненні бойових дій, забезпечення національного примирення і здійснення переходу до відновлення, реконструкції та розвитку»²⁴. Назвемо також дослідження «Стратегічне управління кризами», здійснене на замовлення і під контролем Секретаріату Організації Економічного Співробітництва і Розвитку, що відображає позиції, подібні до згаданих доктринальних і нормативних²⁵.

Отже, концепт управління кризами утвердився в доктрині міжнародних відносин, він докладно відображений у законодавстві окремих країн і був прийнятий ООН та деякими іншими міжнародними організаціями як такий, що є ширшим за усталені підходи до миротворчої діяльності, покриває й суттєво трансформує останню.

²⁴ Обзор миростроительной архитектуры ООН. Резолюция 70/262, принятая Генеральной Ассамблеей 27 апреля 2016 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/262>; Резолюция 2282 (2016), принятая Советом Безопасности 27 апреля 2016 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2282(2016))

²⁵ Baubion Ch. OECD risk management: Strategic crisis management / OECD Working Papers on Public Governance. 2013. Vol. 23.

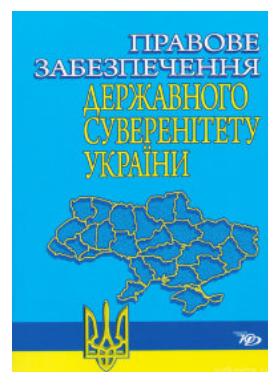
Книги, які можуть вас зацікавити



Відродження
постконфліктних
територій: світовий
досвід і Україна



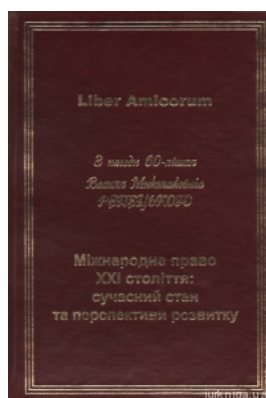
Корінні народи:
міжнародне право та
законодавство України



Правове забезпечення
державного
суверенітету України



Звичаєві норми
міжнародного
гуманітарного права



Міжнародне право XXI
століття: сучасний стан
та перспективи
розвитку (до 60-ліття
проф. В.М. Репецького)



Практика
Європейського суду з
прав людини

Перейти до галузі права
Міжнародне право



Перейти на сайт →