

Розділ 6. ПОТЕНЦІАЛ ОБСЄ ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ КОЛЕКТИВНОЇ ДИПЛОМАТІЇ

Створення організації, основні напрями діяльності. На початку російсько-української війни (2014) ОБСЄ була найбільшою у світі регіональною міжнародною організацією у сфері безпеки, що об'єднувала 57 держав-членів, розташованих у Північній Америці, Європі та Центральній Азії, із загальною чисельністю населення понад 1 млрд осіб¹.

В еволюції ОБСЄ вирізняють три основних періоди:

1. Діалог між Сходом і Заходом та політика розрядки під час «холодної війни».
2. Перехідний період до постбіполярного світу.
3. Діяльність організації у сучасних умовах².

ОБСЄ виникла як результат складного і тривалого політичного процесу, що відбувався в умовах розрядки міжнародної напруги – періоду тимчасового пом'якшення конфронтації між капіталістичним Заходом і комуністичним Сходом у 1960–1970-х роках³. Цей період характеризувався прагненням двох основних блоків – НАТО і Організації Варшавського договору – зменшити ризики прямого військового зіткнення та створити основу для стабільного співіснування⁴. Саме у цьому контексті виникла ідея проведення загальноєвропейської конференції з безпеки, що мала б стати платформою для обговорення питань миру, стабільності, економічного співробітництва та прав людини⁵.

Першими ініціативу висунули країни Варшавського блоку, насамперед СРСР, який ще з кінця 1950-х років активно просував ідею створення європейської системи безпеки без участі

¹ ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / Єрмолаєв А. В. та ін. *Національний інститут стратегічних досліджень. (НІСД)*. 2013. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/0312_dopovid.pdf

² Там само.

³ Booth K., Wheeler N. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2008. P. 223–231.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

США. Радянське керівництво переслідувало декілька стратегічних цілей:

- де-факто, визнати післявоєнні кордони в Європі, зокрема інкорпорацію Балтійських держав і зміну кордонів у ЦСЄ;
- легітимізувати поділ Європи, зафіксований «залізною завісою»;
- послабити вплив НАТО, залучивши до багатостороннього формату держави Західної Європи без військово-політичної участі США⁶.

Західноєвропейські держави, насамперед Франція та Західна Німеччина, побачили у цьому потенційну можливість для впливу на Східний блок, зокрема через порушення питань прав людини, свободи пересування і свободи інформації⁷. Після тривалих попередніх консультацій, у 1973 р. у Гельсінкі відбулося офіційне відкриття НБСЄ, у якій взяли участь 35 держав: усі європейські країни (окрім Албанії), а також США та Канада. Структура була не організацією в класичному значенні, а форумом для політичного діалогу, що передбачав поступове узгодження позицій щодо трьох ключових напрямів, які згодом отримали назву «три кошики» (baskets):

- політико-військові питання (нерозповсюдження зброї, територіальна цілісність, невтручання у внутрішні справи);
- економічне і технічне співробітництво;
- гуманітарні питання (права людини, обміни в галузі культури, науки, освіти)⁸.

Результатом трирічних переговорів став Гельсінський заключний акт, підписаний 1 серпня 1975 р., який закріпив принципи взаємодії між державами-учасниками⁹. Він не мав юридично обов'язкової сили, проте мав важливе політичне значення, оскільки уперше на міждержавному рівні було проголошено права людини як компонент міжнародної безпеки¹⁰. Згодом, на-

⁶ Bourantonis D. The History and Politics of UN Security Council Reform. London; New York: Routledge, 2005. P. 71–83.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Romano A. From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE. Bruselas: Pie Peter Lang, 2009. P. 213–226.

¹⁰ Ibid.

прикінці 1980-х років, на тлі процесів перебудови, гласності, демократизації в СРСР створено нові передумови для інституціоналізації структури. У Парижі 21 листопада 1990 р. на саміті країн-учасниць НБСЄ підписано Паризьку хартію. Уперше від 1945 р. лідери 34 держав зібралися разом, щоб задекларувати нову систему політичних і безпекових координат для постбіполярної Європи¹¹.

Зазначена вище хартія закріпила визнання спільної відданості демократії, повазі до прав людини, верховенству права та політичному плюралізму як основоположних принципів нового міжнародного порядку¹². Її преамбула проголосила «епоху демократії, миру та єдності», яка мала змінити ідеологічне протистояння XX ст. Документ був декларативним, але далекосяжним, переносючи акцент із військово-блокового мислення на концепцію неподільної та взаємозалежної безпеки¹³.

Важливим кроком стало започаткування інституціонального оформлення НБСЄ, що раніше функціонувала як форум, а не як організація¹⁴. Документ передбачав створення Секретаріату у Празі, Центру запобігання конфліктам у Відні та Офісу вільних виборів, що згодом перетворився на БДПЛ. Було погоджено регулярне проведення зустрічей на найвищому рівні, що перетворювало НБСЄ на постійний політичний механізм¹⁵. Паризька хартія підтвердила три основні виміри Гельсінського процесу – політико-військовий, економіко-екологічний та гуманітарний із чітким наголосом на «людський вимір», що охоплював демократичне врядування, права національних меншин і свободи особистості¹⁶.

Особливого значення набули зобов'язання держав утримуватися від порушення територіальної цілісності, застосування

¹¹ Ibid.

¹² Snyder S. *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 61–72.

¹³ Ibid.

¹⁴ Kirchner E., James S. *The Security Architectures of Europe*. Manchester: Manchester University Press, 1997. P. 75–88.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

сили та втручання у внутрішні справи інших держав¹⁷. Хартія стала засобом легітимації нових режимів у посткомуністичних державах, посилюючи зовнішній тиск на ті країни, де демократичні трансформації відбувалися повільно. Вона створила підґрунтя для майбутніх миротворчих і моніторингових місій НБСЄ у постсоціалістичних конфліктах¹⁸.

Паризький саміт став символічним актом подолання Ялтинського порядку і створення нової моделі пан'європейської безпеки. Утвердження принципу консенсусного прийняття рішень дало змогу уникнути блокового диктату, але ускладнило оперативне реагування в майбутньому¹⁹. Документ підтвердив зобов'язання держав співпрацювати на багатосторонній основі у сфері роззброєння, врегулювання конфліктів та демократичного розвитку. Його ухвалення означало, що безпека більше не розглядається лише крізь призму міждержавних військових балансів²⁰.

Паризька хартія стала передумовою подальшої трансформації НБСЄ в ОБСЄ, яка відбулася у 1994 р., – організація стала постійно діючим інституційним механізмом із власною структурою: головуючою країною, Постійною радою, Польовими місіями, Верховним комісаром у справах національних меншин тощо. Упродовж 1994–2013 рр. ОБСЄ функціонувала як форум політичного діалогу, насамперед у сфері м'якої безпеки, та зберігала унікальний мандат на операції «польового типу». Загалом, діяльність ОБСЄ вибудовувалася у трьох вимірах:

- 1) політико-військовому;
- 2) економіко-екологічному;
- 3) гуманітарному²¹.

¹⁷ Cottey A. The Visegrad Group and Beyond: Security Cooperation in Central Europe. *Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea* / red. A. Cottey. London: Palgrave Macmillan, 1999. P. 69–89.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Schimmelfennig F. The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 38–42.

²⁰ Ibid.

²¹ Sakwa R. Russia and the West: The Evolution of Russian Foreign Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 122–130.

У 1990-х роках основна увага ОБСЄ зосереджувалася на врегулюванні збройних конфліктів на пострадянському просторі, зокрема у Грузії (Південна Осетія, Абхазія), Молдові (Придністров'я), Таджикистані та Нагірному Карабасі. Було розгорнуто десятки польових місій, спостережних центрів та офісів, діяльність яких базувалася на мандатах, ухвалених консенсусом усіх держав-учасниць. У 1995 р. організація створила Посаду Верховного комісара у справах національних меншин, а також зміцнила роль БДПЛ, яке активно займалося моніторингом виборів у нових демократіях²².

Важлива подія для організації – ухвалення Стамбульського документа (1999) (The Istanbul Document), який актуалізував проблематику «заморожених конфліктів», а також зобов'язав Росію до виведення військ із Молдови та Грузії – зобов'язання, які залишилися нереалізованими²³. Особливу увагу у документі було приділено військово-політичній ситуації в Придністров'ї (Молдова), Абхазії та Південній Осетії (Грузія), а також Нагірному Карабасі (Вірменія та Азербайджан)²⁴. Країни-учасниці ОБСЄ висловили рішучу підтримку мирному врегулюванню цих конфліктів шляхом діалогу, зміцнення довіри та залучення міжнародних посередників. У документі наголошено на важливості дотримання принципів суверенітету, територіальної цілісності держав і невтручання у внутрішні справи²⁵.

Стамбульський документ передбачав активізацію роботи польових місій ОБСЄ, посилення моніторингу ситуації на місцях і підвищення ролі організації як посередника у переговорах²⁶. Також містилися положення щодо боротьби з тероризмом, роззброєння, а також захисту прав людини, що розширювало

²² Ibid.

²³ Ghebali V.-Y. The OSCE in Crisis: A Failed Reform of the Security System in Europe. Geneva, 2005. P. 7–25.

²⁴ Williams P., Scharf M. Peace with Justice? War Crimes and Accountability in the Former Yugoslavia. Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 2002. P. 119–138.

²⁵ Managing and Settling Ethnic Conflicts: Perspectives on Successes and Failures in Europe, Africa and Asia / Eds.: R. Fawn, O. Östensson. London: Palgrave Macmillan, 2004. P. 120–138.

²⁶ Racz A., Wolff S. Frozen Conflicts in the OSCE Region: The Role of the OSCE in Conflict Prevention and Resolution. Flensburg, 2002. P. 22–35.

комплексність мандату ОБСЄ. Саміт у Стамбулі посилив політичний статус ОБСЄ як ключового форуму для багатостороннього діалогу між Заходом і Росією. Проте подальші події, зокрема російсько-грузинська війна 2008 р., засвідчили складність імплементації Стамбульського документа²⁷.

У 2005–2007 рр. ОБСЄ опинилася у центрі гострих дискусій щодо необхідності її реформи. Ініціатива з оновлення структури та функціонування організації виникла на тлі зростаючих викликів, із якими стикалася ОБСЄ, зокрема з огляду на її обмежену здатність оперативно реагувати на збройні конфлікти та політичні кризи, а також через посилення суперечностей між західними країнами і Росією²⁸. Переговори проводилися в рамках Постійної ради ОБСЄ та спеціальних форматів міждержавного діалогу, у яких брали участь усі 56 держав-учасниць²⁹.

Основні напрями обговорення – реформування механізмів прийняття рішень (зокрема, питання консенсусу, яке часто блокувало оперативність), посилення політичної спроможності організації, удосконалення системи моніторингових місій і розширення повноважень офісу Верховного комісара у справах національних меншин³⁰. Особливо гостро постала проблема конфліктів на пострадянському просторі, зокрема в Грузії, де ОБСЄ мала обмежені можливості через вето Росії щодо продовження місії спостерігачів³¹.

У наступні роки організація концентрувалася на менш резонансних, але не менш важливих напрямках: захисті національних меншин, свободі ЗМІ, протидії кіберзагрозам. У 2010 р. в Астані відбувся перший за 11 років саміт ОБСЄ, який підтвердив прихильність країн-учасниць принципам Гельсінського акта та Паризької хартії. Проте суттєвих проривів не було досягнуто через зростання конфронтації між Росією та західними державами. У цей період неодноразово порушувалося питання

²⁷ Racz A., Wolff S. Frozen Conflicts in the OSCE Region...

²⁸ Kefferpütz R. The OSCE and Its Reform: Moving Beyond the Status Quo? *European Foreign Affairs Review*. 2008. Vol. 13. Issue 1. P. 55–72.

²⁹ Ibid.

³⁰ Toje A. The European Union as a Small Power: After the Post-Cold War. London: Palgrave Macmillan, 2010. S. 98–112.

³¹ Ibid.

про створення ефективнішого механізму превентивного реагування на кризові ситуації, а також про кращу координацію між ОБСЄ, НАТО та ЄС³². Проте суперечності між учасниками щодо пріоритетів діяльності, насамперед між Росією, яка виступала за збереження статус-кво, і західними країнами, які вимагали рішучіших реформ, блокували досягнення консенсусу. Росія продовжувала виступати проти послаблення права вето та розширення політичних повноважень ОБСЄ, побоюючись втрати впливу у регіоні. Як наслідок, переговори так і не призвели до прийняття узгодженого плану реформ, що поставило під сумнів ефективність ОБСЄ як ключового майданчика багатостороннього діалогу.

Структура, керівні органи. Формування структури ОБСЄ було зумовлене необхідністю інституційного забезпечення принципів, зафіксованих у Заключному акті НБСЄ 1975 р. Упродовж 1970–1980-х років процеси, започатковані в Гельсінкі, поступово трансформувалися з політичного діалогу у багатосторонній механізм, який стабільно функціонував. Від кінця «холодної війни» виникла нагальна потреба у створенні структури для превенції конфліктів і розбудови безпеки у постбіполярній Європі, яка б діяла на постійній основі. У 1990 р. Паризька хартія для нової Європи започаткувала інституціоналізацію ОБСЄ та перетворення її на повноцінну міжнародну організацію³³.

Значні повноваження в ОБСЄ надані голові організації (Chairperson-in-Office) – ключовій посадовій особі, яка здійснює політичне керівництво всією її діяльністю упродовж одного календарного року. Посаду за традицією обіймає міністр закордонних справ держави, що головує в ОБСЄ, і його повноваження регламентовані рішеннями Ради міністрів та інституційною практикою. Головування передбачає як представницькі функції на міжнародному рівні, так і координаційну роль у внутрішньо-організаційних процесах³⁴.

³² Ibid.

³³ Charter of Paris for a New Europe. *Organization for Security and Co-operation in Europe's (OSCE)*. 1990. 21 November. URL: <https://www.osce.org/mc/39516>

³⁴ ОБСЄ. *LB.ua*. 2024. URL: https://lb.ua/file/company/3452_obsie.html

Основним обов'язком голови є організація та ведення засідань Постійної ради у Відні, Ради міністрів, а також інших високорівневих зустрічей, зокрема надзвичайних. У межах свого мандата голова має право здійснювати превентивну дипломатію, посередництво та візити до зон конфліктів задля деескалації напруження. Голова представляє ОБСЄ серед інших міжнародних організацій, виступає з офіційними заявами щодо подій, які стосуються принципів Гельсінського акта³⁵.

Голова ОБСЄ тісно взаємодіє з Генеральним секретарем, координуючи роботу структурних підрозділів, зокрема БДПІЛ, Високого комісара у справах національних меншин та Представника з питань свободи ЗМІ. Окрім цього, голова відіграє вирішальну роль у формуванні річного порядку денного, визначенні пріоритетів діяльності організації та ініціюванні стратегічних дискусій. Він звітує про результати своєї роботи перед Радою міністрів, а також забезпечує тяглість політики через координацію з попереднім і майбутнім головуванням (т. зв. трійкове головування)³⁶.

Водночас діяльність голови ОБСЄ значною мірою залежить від політичної волі держав-учасниць та обмежена консенсусним принципом ухвалення рішень³⁷. Голова не має виконавчих повноважень у класичному розумінні та не може самостійно приймати рішення, які суперечать позиціям хоча б однієї країни-учасниці. Однак навіть за цих умов він може проявляти значну ініціативу, насамперед у кризових ситуаціях. Наприклад, голови ОБСЄ у 2014–2022 рр. активно реагували на російсько-український конфлікт, організовували візити до Києва, Москви та східних регіонів України, координували місії спостереження.

У кризових ситуаціях голова може залучати спеціальних представників для окремих напрямів, наприклад, щодо мирного врегулювання конфліктів або контролю за виборами. Він також

³⁵ ОБСЄ...

³⁶ Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/organizaciya-z-bezpeki-i-spivrobitnictva-v-yevropi>

³⁷ Decision No 8/99: Role of the OSCE Chairmanship-in-Office. *Organization for Security and Co-operation in Europe's (OSCE)*. URL: <https://www.osce.org/mc/39574>

має право пропонувати зміни до структури місій ОБСЄ та ініціювати підготовку звітів щодо дотримання мандатів³⁸. Діяльність голови підкріплена адміністративною підтримкою Постійного представництва держави-господаря у Відні, що забезпечує щоденну комунікацію з іншими країнами. Хоча повноваження голови є здебільшого політичними, їхня реалізація має безпосередній вплив на ефективність ОБСЄ в контексті реагування на виклики безпеки³⁹.

Важливу роль відіграє Секретаріат ОБСЄ, який здійснює адміністративну й організаційну підтримку діяльності інституцій⁴⁰. Власне керівник Секретаріату у Відні – головна адміністративна особа ОБСЄ. Його призначають шляхом консенсусу всіх держав-учасниць за поданням Ради міністрів. Тривалість мандата – 3 роки (з можливістю продовження)⁴¹. Функції Генерального секретаря ОБСЄ:

- адміністративне управління всіма структурами ОБСЄ;
- координація роботи Секретаріату, польових операцій, підтримка головування;
- забезпечення виконання рішень Постійної ради;
- підготовка бюджету ОБСЄ;
- інституційна пам'ять і стабільність⁴².

Вищий керівний орган ОБСЄ – Рада міністрів ОБСЄ, до складу якої належать міністри закордонних справ усіх держав-учасниць. Вона виконує функцію формулювання стратегічного курсу діяльності ОБСЄ та ухвалює основні політичні рішення, які визначають розвиток організації. Основне завдання Ради полягає в оцінці безпекової ситуації в регіоні, формуванні політичних

³⁸ Зварич Р. Організація з безпеки і співробітництва в Європі: структура та функції. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2007. Вип. 73. С. 53–61.

³⁹ Там само.

⁴⁰ Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). *Міністерство закордонних справ України*. 2022. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/organizaciya-z-bezpeki-i-spivrobitnictva-v-yevropi>

⁴¹ Там само.

⁴² ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку / Єрмолаєв А. та ін. *Стратегічне дослідження Національного інституту стратегічних досліджень*. 2013. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/0312_dopovid.pdf

пріоритетів та забезпеченні координації між основними інституційними органами організації⁴³.

Рада міністрів, як правило, збирається щорічно на регулярне засідання, яке зазвичай відбувається у грудні в країні, що головує в ОБСЄ. За необхідності можуть скликати позачергові засідання. Кожне засідання Ради завершується ухваленням підсумкового політичного документа – декларації, яка відображає консенсус держав-учасниць щодо ключових питань безпеки, прав людини, конфліктів тощо⁴⁴. Проте через принцип консенсусу ухвалення таких документів часто блокується унаслідок позиції окремих країн⁴⁵.

Ключові повноваження Ради міністрів ОБСЄ:

- визначення пріоритетів і завдань на наступний період;
- політичне схвалення рішень щодо розгортання польових операцій ОБСЄ;
- ухвалення нормативно-правових документів, що стосуються мандатів інституцій (наприклад, БДПЛ, Високого комісара у справах національних меншин, Представника з питань свободи ЗМІ);
- затвердження бюджету і програм ОБСЄ;
- призначення Генерального секретаря ОБСЄ та голів автономних інституцій за погодженням усіх учасників;
- розгляд ініціатив держав-учасниць щодо реформування структури ОБСЄ або вдосконалення її процедур⁴⁶.

Рада міністрів ОБСЄ також є майданчиком для обговорення «гарячих» тем міжнародної політики – збройних конфліктів, прав людини, гібридних загроз, енергетичної безпеки. Під час засідань держави-учасниці обмінюються позиціями щодо актуальних проблем, а також схвалюють резолюції чи заяви з поточних питань⁴⁷. У межах Ради можуть відбуватися двосторонні та багатосторонні переговори, які часто відіграють важливу роль у

⁴³ Ministerial Council. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. 2017. 7–8 Desember. URL: <https://www.osce.org/ministerial-council>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). 2022. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/690_OSCE.htm

⁴⁷ Там само.

врегулюванні криз (зокрема, Балкани у 1990-х роках, пострадянські конфлікти, ситуація в Україні після 2014 р.)⁴⁸.

Рада міністрів не є виконавчим органом у класичному сенсі: її рішення не мають юридично обов'язкової сили, однак є політично зобов'язальними. З огляду на консенсусний принцип прийняття рішень, будь-яка країна може заблокувати ініціативу, що ускладнює ефективність роботи Ради. Водночас наявність відкритого політичного форуму на міністерському рівні забезпечує механізм діалогу, навіть у періоди напруженості⁴⁹.

Ще один постійний орган ОБСЄ, створений у 1992 р., – ФСББ ОБСЄ, який забезпечує реалізацію військово-політичного виміру загальної системи європейської безпеки. Його діяльність спрямована на формування та підтримку довіри, зміцнення транспарентності у військовій сфері та запобігання збройним конфліктам між державами-учасниками. ФСББ відіграє ключову роль у реалізації документів ОБСЄ з контролю над озброєннями, таких як Віденський документ, Кодекс поведінки у військово-політичних питаннях і керівні принципи з нерозповсюдження.

Базові завдання ФСББ:

- обговорення військових доктрин;
- інформування про національні збройні сили;
- розвиток механізмів обміну військовою інформацією;
- спільне оцінювання безпекових загроз;
- координація заходів із розмінування, роззброєння та боротьби з незаконним обігом стрілецької зброї⁵⁰.

ФСББ організовував щотижневі засідання у Відні, у яких брали участь делегації всіх держав-учасниць ОБСЄ, а також партнери зі співробітництва. Його рішення приймаються на основі консенсусу, що забезпечує загальну згоду, але водночас ускладнює оперативне реагування⁵¹.

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ Дубовик В. Інституційна структура Організації з безпеки і співробітництва в Європі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 2(31). URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v2_2020/40.pdf

⁵⁰ Forum for Security Co-operation. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. 2011. URL: <https://www.osce.org/fsc>

⁵¹ Ibid.

Одним із ключових інструментів ФСББ був Віденський документ, який передбачав щорічний обмін військовою інформацією, інспекції та заходи з оцінки, що дає змогу запобігати непередбачуваній ескалації конфліктів. ФСББ сприяє формуванню норм поведінки збройних сил щодо дотримання прав людини, підзвітності армії суспільству та участі парламенту у військово-му контролі. Він також виконує функцію платформи для діалогу між країнами з протилежними військово-політичними інтересами, зокрема в контексті конфліктів на пострадянському просторі. Особлива увага приділяється питанням контролю за експортом озброєнь, боротьбі з незаконним поширенням стрілецької та легкої зброї, посиленню безпеки на національному рівні⁵².

ФСББ здійснює експертні обговорення щодо нових викликів, включно з кібербезпекою, безпекою критичної інфраструктури та тероризмом. У його межах розвиваються ініціативи, спрямовані на зміцнення довіри між країнами, зменшення військової напруги та запобігання мілітаризації конфліктних регіонів⁵³. ФСББ є каналом для превентивної дипломатії, де держави можуть висловлювати занепокоєння щодо безпекової ситуації та шукати спільні рішення. Він також виконує функцію координації з іншими міжнародними структурами у сфері контролю над озброєннями, зокрема з ООН, ЄС і НАТО⁵⁴.

У контексті російсько-української війни доцільно звернути увагу на спеціальні моніторингові місії ОБСЄ, які є важливим інструментом превентивної дипломатії, призначеним для сприяння деескалації конфліктів шляхом неозброєного цивільного моніторингу ситуацій у сфері безпеки, прав людини та гуманітарного стану на місцях. Головна мета таких місій – забезпечення об'єктивної, неупередженої та оперативної інформації для країн-учасниць ОБСЄ і міжнародної спільноти задля запобігання подальшому загостренню конфліктів.

Завдання моніторингових місій охоплюють щоденне патрулювання, фіксацію порушень режиму припинення вогню, мо-

⁵² Forum for Security Co-operation...

⁵³ The Future of Conventional Arms Control in Europe: FSC's Mandate and Tools / W. Zellner (ed.). URL: https://ifsh.de/file/publication/documents/CORE_Working_Paper_26.pdf

⁵⁴ Ibid.

ніторинг пересування військової техніки, оцінку стану цивільної інфраструктури та забезпечення каналів для діалогу між сторонами конфлікту. Найвідоміший приклад – спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (2014–2022), яка працювала в рамках виконання Мінських домовленостей⁵⁵. Учасники місії документували бойові дії та порушення прав людини в зоні збройного конфлікту на Донбасі, надаючи регулярні публічні звіти про ситуацію на обох сторонах лінії розмежування. Подібні місії діяли також у Грузії, Косово, Боснії і Герцеговині та інших країнах, демонструючи різний ступінь ефективності, залежно від політичної волі сторін, доступу до територій та погодженого мандату⁵⁶.

Унікальність цих місій полягає у нейтральному статусі, широкому географічному охопленні та можливості фіксувати факти в умовах, де інші міжнародні структури не мають доступу. Однак ефективність їхньої діяльності часто обмежується вето окремих країн або відсутністю механізмів примусу, що зумовлює необхідність подальшого реформування інструментів безпекової політики ОБСЄ⁵⁷.

Завершуючи огляд структури ОБСЄ, варто згадати також про БДПЛ, яке було засноване у 1991 р. Основні завдання цієї інституції:

- моніторинг дотримання прав людини в країнах ОБСЄ;
- спостереження за виборами (одна з найавторитетніших структур у цій сфері у світі);
- підтримка верховенства права, боротьба з дискримінацією;
- навчальні програми з прав людини, верховенства права, свободи релігії, прав меншин;
- звітування про порушення прав людини (зокрема під час конфліктів)⁵⁸.

⁵⁵ Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. URL: <https://www.osce.org/ukraine-smm/116879>

⁵⁶ Hug A. Die OSZE Beobachtermission in der Ukraine. *Lehren aus dem Ukraine Konflikt: Krisen vorbeugen, Gewalt verhindern*. 2022. P. 89–114.

⁵⁷ Freedman R. The OSCE and the Crisis in Ukraine: A Failed Response? *European Security*. 2015. Vol. 24. Issue 3. P. 452–469.

⁵⁸ Galbreath D., Gebhard C. *The Organization for Security and Co-operation in Europe*. Routledge, 2015. P. 55–76.

Широкі повноваження ОБСЄ надані також Верховному комісару ОБСЄ у справах національних меншин, до компетенції якого належить: запобігання міжетнічним конфліктам; моніторинг становища національних меншин (мовна, освітня, культурна політика держав); вироблення рекомендацій для урядів щодо забезпечення прав меншин⁵⁹. Подібними функціями наділений Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ (реагування на випадки утиску журналістів; захист свободи слова й медіа; публікація оглядів ситуації зі ЗМІ в країнах-учасниках)⁶⁰.

Між спостереженням і бездіяльністю. У роки російсько-української війни ОБСЄ відігравала важливу та суперечливу роль у врегулюванні збройного конфлікту. Діяльність цієї міжнародної організації була зосереджена на декількох напрямках, базовими із яких стали: 1) створення Спеціальної моніторингової місії; 2) робота у ТКГ, у межах якої проводилися консультації між представниками України, Росії та ОБСЄ.

У березні 2014 р. Постійна рада ОБСЄ ухвалила рішення № 1117 про створення СММ в Україні, що стало головним інструментом ОБСЄ у спробі вплинути на перебіг російсько-української війни (бюджет СММ постійно зростає; наприклад: 5 млн євро – 2014 р.⁶¹, майже 110 млн євро – 2021 р.⁶²) (табл.). СММ мала мандат на беззбройне, неупереджене спостереження за ситуацією у сфері безпеки, а також сприяння налагодженню діалогу. Відповідно до початкового мандату СММ, який до початку 2021 р. залишався без змін, мета її полягала у «сприянні ... зниження напруженості і забезпечення миру, стабільності та безпеки, а також моніторингу та підтримці здійснення всіх прийнятих в рамках ОБСЄ принципів і зобов'язань»⁶³.

⁵⁹ Kranz B. Freedom of Expression and the OSCE Representative on Freedom of the Media. *Human Rights Law Journal*. 2011. Vol. 31. P. 89–106.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Мандат місії ОБСЄ в Україні продовжили на рік. *Ib.ua*. 2017. URL: https://lb.ua/news/2017/03/16/361383_mandat_missii_obse_ukraine_prodlili.html

⁶² Навіщо Україні моніторингова місія ОБСЄ. *Укрінформ*. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3044312-naviso-ukraini-monitoringova-misia-obse.html>

⁶³ Писаренко А., Умланд А., Хертель А. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні. *UIF*. 2021. URL: <https://uifuture.org/publications/speczialna-monitoringova-misiya-obsye-v-ukrayini/>

Бюджет СММ ОБСЄ в Україні
(складено авторами на основі відкритих джерел)

Рік	Бюджет, євро
2014	5 млн
2015	57 млн
2016	97 млн
2018	110 млн
2020	майже 110 млн
2022	місія завершена

Згодом було укладено Меморандум між Урядом України та ОБСЄ про розміщення СММ, який був ратифікований Законом № 1282-VII від 29 травня 2014 р. Відповідно до документа, уряд надавав усім членам СММ свободу пересування та подорожі всією територією України без попереднього повідомлення, сприяв установленню та підтриманню контактів СММ і її членів із центральними та місцевими органами влади і не перешкоджав її контактам із політичними партіями та неурядовими організаціями, а також окремими особами і групами громадян⁶⁴.

У 2014–2022 рр. СММ ОБСЄ в Україні очолювали два високопоставлені турецькі дипломати. Від квітня 2014 р. до травня 2019 р. головою СММ був Ертугрул Апакан – колишній постійний представник Туреччини при ООН. Його наступником у травні 2019 р. став Яшар Халіт Чевік – дипломат, який працював послом Туреччини у Сирії та при ООН. Він очолював СММ до припинення її мандата у березні 2022 р.⁶⁵

СММ розгорнула діяльність на усій території, контролюваній українською владою, проте мала обмежений доступ до

⁶⁴ Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) про розміщення спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. *Верховна Рада України. 2014.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975_026#Text

⁶⁵ У спостережній місії ОБСЄ в Україні новий очільник. *Слово і Діло. 2019.* URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/05/31/novyna/bezpeka/sposterezhnij-misiyi-obsye-ukrayini-novyj-hlava>

непідконтрольних районів, особливо в районах, окупованих російсько-сепаратистськими військами⁶⁶. Її завдання:

- збирати інформацію і доповідати про ситуацію у межах дії в контексті безпеки;

- встановлювати та доповідати факти, реагуючи на конкретні інциденти і повідомлення про інциденти, зокрема пов'язані з імовірними порушеннями основних принципів та зобов'язань, прийнятих у межах ОБСЄ;

- здійснювати моніторинг дотримання прав людини й основних свобод, зокрема права осіб, що належать до національних меншин, і надавати підтримку для їх дотримання;

- з метою виконання своїх завдань, налагоджувати контакти з місцевими, регіональними та центральними органами влади, громадянським суспільством, етнічними і релігійними групами, а також із місцевими жителями;

- сприяти діалогу на місцях із метою зниження напруженості та сприяння нормалізації обстановки;

- доповідати про будь-які обмеження свободи пересування СММ або інших обставин, що перешкоджають виконанню її мандата;

- координувати свої дії з виконавчими структурами ОБСЄ, зокрема Верховного комісара у справах національних меншин, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини та Представника ОБСЄ з питань ЗМІ, та надавати їм підтримку в їхній роботі з повною повагою до їхніх мандатів, а також співпрацювати з ООН, РЄ та іншими суб'єктами міжнародного співтовариства⁶⁷ (рис. 1).

Створення СММ відповідало ідеології ОБСЄ. У резолюції ПА ОБСЄ «Осуд дій Російської Федерації щодо України» від 1 липня 2014 р., зокрема, відзначено, що організація засуджує «чіткі, грубі й не виправлені порушення Гельсінських принци-

⁶⁶ Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) про розміщення спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975_026#Text

⁶⁷ Рішення № 17. Розміщення Спеціальної моніторингової місії в Україні. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. 2014. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/1/225036.pdf>



Рис. 1. Присутність СММ в Україні (2014–2022)
(складено авторами на основі відкритих джерел)

пів» Росією, включно з анексією Криму та військовим втручанням на Донбасі⁶⁸. Учасники щорічного засідання ПА ОБСЄ 8 липня 2015 р. ухвалили резолюцію, у якій засудили «одностороннє та не виправдане зазіхання на суверенітет та територіальну цілісність України». Резолюція закликала Росію припинити підтримку і поставки важкого озброєння, боєприпасів та одиниць російських збройних сил, а також найманців до Східної України⁶⁹. Також ПА ОБСЄ закликала Росію припинити надавати військову, фінансову та логістичну підтримку незаконним збройним формуванням у Донецькій і Луганській областях. Від Росії також очікували виконання зобов'язань, які накладають на неї Мінські угоди 2014 р. та пакет заходів із втілення цих угод, узгоджений у 2015 р. Це ж стосувалося й проросійських сепаратистів на Донбасі – від Росії вимагали реалізації свого впливу на них із метою виконання Мінських угод⁷⁰.

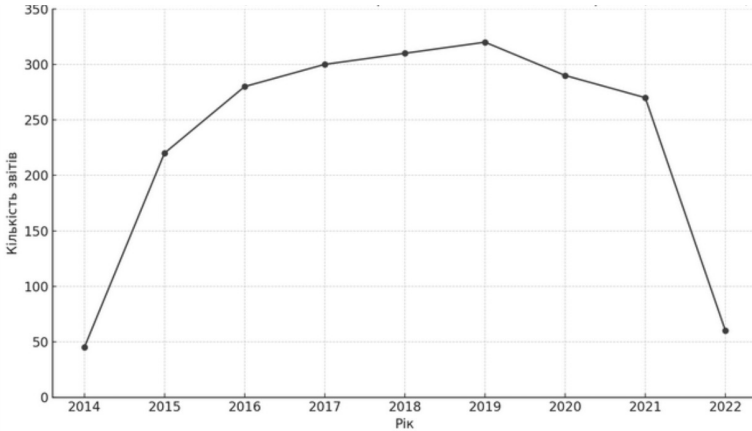
Щодо СММ, у 2014–2022 рр. її члени підготували тисячі звітів, що стали важливим джерелом інформації про безпекову та гуманітарну ситуацію в Україні. Головними форматами були щоденні (Daily Reports), тижневі (Spot Reports) та тематичні (Thematic Reports) звіти. У звітах регулярно фіксувалися обмеження

⁶⁸ ОБСЄ визнала окупацію частини України, – резолюція. *Lb.ua*. 2014. URL: https://lb.ua/news/2014/07/01/271536_obse_prinyala_antirossiyskuyu.html

⁶⁹ Парламентська асамблея ОБСЄ визнала агресію Росії проти України. *International security and partnership centre (ISPC)*. URL: <https://www.ispc.org.ua/archives/1927>

⁷⁰ Там само.

свободи пересування спостерігачів на тимчасово окупованих територіях. СММ подавала численні повідомлення про перешкоди в роботі технічних засобів, зокрема глушіння БПЛА (рис. 2).



*Рис. 2. Кількість звітів СММ ОБСЄ (2014–2022)
(складено авторами на основі відкритих джерел)*

Незважаючи на перешкоди з боку російсько-сепаратистських військ, СММ ОБСЄ вдалося зафіксувати у звітах грубі порушення Росією та сепаратистами норм міжнародного права, зокрема у звітах вказано на: цілеспрямовані обстріли цивільної інфраструктури Росією та сепаратистами у Донецькій і Луганській областях; артилерійські удари по житлових кварталах та школах; руйнування медичних закладів, насамперед під час облоги Маріуполя; використання важкого озброєння (РСЗВ «Град», танків, мінометів) у житлових зонах; використання протипіхотних та інших мін, які становили загрозу цивільному населенню; систематичне блокування руху патрулів СММ ОБСЄ в Україні російськими збройними формуваннями; глушіння та обстріл БПЛА СММ ОБСЄ в Україні; використання цивільної символіки росіянами та сепаратистами (білі прапорці, емблеми Червоного Хреста та ін.) як прикриття для бойових дій; знищення росіянами мостів, водо- та електромереж, що мали гуманітарне спрямування; арешти і викрадення цивільних, зокрема журналістів та правозахисників; тортури і знущання над цивільними, окремі — зі смертельними наслідками; примусове вивезення (депортація)

українців до Росії; порушення права на справедливий суд, особливо у такої категорії, як військовополонені; відведення Росією військ та техніки з порушенням Мінських домовленостей; розгортання нелегальних фільтраційних таборів, зокрема т. зв. фільтраційних центрів – катування й депортації; використання касетних боєприпасів у густонаселених районах; використання вибухових пристроїв на дорогах та поблизу контрольних пунктів в'їзду-виїзду в зоні проведення АТО/ООС, що загрожувало мирним жителям; цілеспрямовані атаки на гуманітарні коридори, що заважало евакуації населення; застосування психологічного насильства – примус співати російський гімн, патріотичні пісні, приниження тощо⁷¹.

Однак під час проведення СММ ОБСЄ потрапляла у постійні скандали, які дискредитували організацію. Для прикладу, у 2015 р. журналісти української Телевізійної служби новин повідомляли, що у складі СММ був офіцер Головного розвідуправління Росії Максим Удовиченко, який, перебуваючи у нетверезому стані, агітував місцевих жителів за «русский мир», називаючи Україну «сранью»⁷². У 2016 р. в інтернеті з'явилося фото представників СММ на весіллі дочки луганського сепаратиста – представника терористичної т. зв. ЛНР Володимира Тимофєєва, відомого як «Бабай»⁷³. У 2018 р. німецький телеканал ARD з'ясував, що внутрішні документи СММ, дані про комунікації її тодішнього першого заступника голови Александра Хуга передано до ФСБ РФ⁷⁴. У серпні 2019 р. СММ була змушена звільнити російського спостерігача Миколу Алексєєва, який у публікаціях у Facebook

⁷¹ Детальніше див.: Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. URL: <https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine-closed>

⁷² Спостерігач ОБСЄ від РФ визнав, що він ГПУшник. *Укрінформ*. 2015. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/1904847-sposterigach-obse-vid-rf-viznav-scho-vin-grushnik.html>

⁷³ ОБСЄ звільнила спостерігачів, які були помічені на весіллі дочки бойовика ЛНР Бабая. *New voice*. 2016. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/obsje-zvilnila-sposterigachiv-jaki-buli-pomicheni-na-vesilli-dochki-bojovika-lnr-babaja-108554.html>

⁷⁴ Конфіденційна інформація СММ ОБСЄ потрапила в руки російських спецслужб, – ЗМІ. *Ib.ua*. 2018. URL: https://lb.ua/news/2018/07/17/403057_konfidentsialnaya_informatsiya_smm.html

серед інших проросійських постів бажав смерті «поганим» українцям і прославляв «шаhtarів ЛНР і ДНР»⁷⁵.

Із наближенням повномасштабного вторгнення Росії на територію України, у суспільно-політичному просторі нашої держави лунало все більше закидів до ОБСЄ у «підіграванні Росії». За оцінкою експредставника України в політичній підгрупі Тристоронньої контактної групи в Мінську Романа Безсмертного, ОБСЄ певною мірою контролювала Росія. «Кремль завдяки корупційним діям фактично “зашпигував” апарат ОБСЄ своїми резидентами, а місії – своїми представниками. Саме тому ці місії, м’яко кажучи, дуже кволі. У багатьох випадках вони імітують виконання доручень. А тих місіонерів ОБСЄ, хто намагається діяти активно, просто прибирають», – констатував дипломат⁷⁶. Колишній глава українського МЗС Павло Клімкін висловлював упевненість у тому, що всі росіяни у СММ працюють на спецслужби. «Тільки єдине, чого я не знаю, так це те, чи працюють вони на одну спецслужбу, чи на всі разом», – зазначав він у липні 2018 р.⁷⁷.

Після повномасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 р. держава-агресор не дозволила продовжити дію мандату СММ. Голова ОБСЄ й міністр закордонних справ Польщі Збігнєв Рау і Генеральний секретар ОБСЄ Хельга Шмід оголосили, що ОБСЄ буде вживати негайних заходів для закриття СММ в Україні. «Ми розглянули всі можливі варіанти шляхом політичного діалогу з державами-учасниками для досягнення поновлення мандату Спеціальної моніторингової місії, але позиція російської федерації не залишала нам іншого вибору, крім як вжити заходів для закриття Місії», – відзначав З. Рау⁷⁸.

⁷⁵ ОБСЄ «вжила заходів» щодо члена місії, який бажав смерті «укропам». *Ib.ua*. 2019. URL: https://lb.ua/news/2019/08/12/434562_obse_prinyala_meri_otnoshenii_chlena.html

⁷⁶ Російський слід: чому місією ОБСЄ незадоволені в Україні. *РБК – Україна*. 2020. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/rossiyskiy-sled-pochemu-missiey-obse-nedovolny-1578754011.html>

⁷⁷ Там само.

⁷⁸ ОБСЄ закриває Спеціальну моніторингову місію в Україні. *Укрінформ*. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3470368-obse-zakrivaє-specialnu-monitoringovu-misiu-v-ukraini.html>

Розпочалася також хаотична евакуація співробітників СММ. Хаос перших днів повномасштабної війни призвів до того, що були покинуті 43 куленепробивні автомобілі організації на непідконтрольній Україні території, а конфіденційні дані СММ ОБСЄ були скомпрометовані і потрапили до розвідувальних органів країни-агресора⁷⁹. Голова відділу комунікацій ОБСЄ Гуннар Вранг визнав, що «масштаби та жорстокість російського вторгнення в Україну заскочили багатьох зненацька»⁸⁰. За його словами, завдання про «переміщення» місцевих працівників ускладнювалося навколишніми умовами, заборонаю виїзду чоловікам із країни, а також готовністю самих людей до переїзду через родинні зв'язки. Також частина працівників із непідконтрольних територій Донбасу виїхала з колоною ОБСЄ на територію Росії⁸¹.

ОБСЄ 31 березня 2022 р. ухвалила офіційне рішення про припинення мандата СММ через блокування Росією – вона призупинила патрулювання та евакуювала більшість міжнародного персоналу. У травні завершено процес остаточного згортання СММ в Україні, а 1 липня 2022 р. ОБСЄ припинила роботу своїх проєктів в Україні. Надалі організація зосередилася на: політичному засудженні дій Росії, демонстрації підтримки України; публікації звітів щодо злочинів, які вчиняє Росія в Україні; допомозі у документуванні злочинів Росії в Україні; розвитку програми підтримки України, зокрема на шляху до ЄС; сприянні у поверненні незаконно депортованих українських дітей Росією⁸².

Отже, СММ ОБСЄ в Україні американські та європейські дипломати називали «вухами й очами» міжнародної спільноти на Донбасі⁸³. «При цьому в громадянському суспільстві України панує неоднозначне ставлення до цього “слухозорового апарату”

⁷⁹ Сітнікова І. Місія ОБСЄ в Україні провалила евакуацію українських співробітників – ЗМІ. *Hromadske*. 2022. URL: <https://hromadske.ua/posts/misiya-obsye-v-ukrayini-provalila-evakuaciyu-ukrayinskih-spivrobitnikiv-zmi>

⁸⁰ Там само.

⁸¹ Там само.

⁸² ОБСЄ припинила роботу своїх проєктів в Україні через вето РФ. 2022. URL: <https://mind.ua/news/20243876-obse-privinila-robotu-svoyih-proektiv-v-ukrayini-cherez-veto-rf>

⁸³ Навіщо Україні моніторингова місія ОБСЄ. *Укрінформ*. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3044312-naviso-ukraini-monitoringova-misia-obse.html>

світового співтовариства, а подекуди можна почути й не найкращі відгуки, – писали українські журналісти. – Багатьом українцям хотілося б, щоб СММ більше бачила та говорила саме про агресію Росії проти України, про недотримання Москвою взятих на себе зобов'язань з мирного врегулювання. З підозрою ставляться і до присутності Росії та деяких країн-симпатиків РФ у складі СММ, що впливає на роботу місії»⁸⁴.

За влучним визначенням українських науковців, фактично можна констатувати, що організація, яка була створена для дотримання безпеки на європейському континенті, була вимушена «вийти з гри», як тільки ця безпека була серйозно порушена, і цей вихід, на жаль, відбувся завдяки легальній юридичній процедурі, за якої держава-агресор блокує дії цілої міжнародної організації в своїх злочинних інтересах⁸⁵.

Інший, не менш важливий напрям роботи ОБСЄ у контексті російсько-української війни – участь у роботі ТКГ. Ідея її створення виникла як оперативна відповідь міжнародної спільноти на ескалацію збройного конфлікту у східних областях України навесні–влітку 2014 р., коли стало очевидно, що Росія, попри фактичне втручання, продовжувала заперечувати свою участь. У травні–червні 2014 р. розпочалися консультації між Україною, РФ та ОБСЄ щодо створення платформи для діалогу. Зокрема, на прохання президента України Петра Порошенка на початку травня 2014 р. швейцарський Голова ОБСЄ призначив посла Хайді Тальявіні, досвідченого швейцарського дипломата, представником головуючої країни ОБСЄ в ТКГ⁸⁶.

Перші неформальні зустрічі за участі представників трьох сторін (зокрема, експрезидента України Леоніда Кучми як представника України, російського дипломата Михаїла Зурабова та швейцарського дипломата Хайді Тальявіні від ОБСЄ) відбулися

⁸⁴ Навіщо Україні моніторингова місія ОБСЄ...

⁸⁵ Маруховський О. Порівняльний аналіз ефективності заходів міжнародних організацій на вторгнення Росії в Україну 2022 р. *КРОК. Електронна бібліотека*. 2022. URL: https://library.krok.edu.ua/media/library/category/statti/marukhovskyi_0001.pdf

⁸⁶ Реакція ОБСЄ на кризу в Україні і навколо неї. *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. 2014. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/125576.pdf>

у червні 2014 р. Саме тоді постала концепція постійного переговорного механізму, який би діяв поза межами прямих політичних декларацій, але давав змогу виробляти практичні домовленості. ОБСЄ запропонувала формат тристороннього посередництва, прийнятний як для України, так і для Росії, а також передбачав нейтральну платформу для діалогу.

Президент України П. Порошенко 20 червня 2014 р. оголосив про одностороннє припинення вогню, що стало основою для подальших переговорів. «Українська армія припиняє вогонь! Але це не означає, що ми не дамо відсіч у випадку агресії щодо наших військових, ми робитимемо все для захисту території нашої держави», – заявляв головнокомандувач ЗСУ⁸⁷.

Зрештою, перша офіційна зустріч ТКГ у тристоронньому форматі за участю представників т. зв. ДНР і ЛНР (як «осіб, запрошених для консультацій») відбулася 23 червня 2014 р. у Донецьку, що стало неформальним початком її практичної діяльності. У переговорах брали участь також глава громадської організації «Український вибір» Віктор Медведчук та лідер проросійського руху «Юго-Восток» Олег Царьов⁸⁸. На цій зустрічі обговорювали умови припинення вогню, амністію, обмін полоненими та гуманітарні коридори.

Одна з ключових зустрічей ТКГ, під час якої було підписано Мінський протокол про припинення вогню і перемир'я (Мінськ-1) – перший реальний результат діяльності ТКГ⁸⁹, відбулася у Мінську 5 вересня 2014 р. У цей час Україна перебувала у слабкій переговорній позиції: напередодні російські війська завдали кілька значних поразок ЗСУ на Донбасі, найбільша із

⁸⁷ Президент Порошенко оголосив на Сході перемир'я. *BBC. News. Україна*. 2014. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/06/140620_poroshenko_donbass_it

⁸⁸ На переговори з Кучмою і ОБСЄ приїхав Царьов, Медведчук та Бородай. *Українська правда*. 2014. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2014/06/23/7029895/>

⁸⁹ Пивоваров С., Гусев Г. Рівно десять років тому представник України підписав перші Мінські угоди (а потім і другі – ще більш вигідні Кремлю). Ось як це було (і, сподіваємось, більше не повториться). *Бабель*. 2014. URL: <https://babel.ua/texts/110567-rivno-desyat-rokiv-tomu-predstavnik-ukrajini-pidpisav-pershi-minski-ugodi-a-potim-i-drugi-shche-bilsh-vigidni-kremlyu-os-yak-ce-bulo-i-spodivayemos-bilsh-ne-povtoritsya>

яких – під Іловайськом⁹⁰, що суттєво впливало на підсумковий результат переговорів. Сторони погодили додатковий протокол про лінію розмежування між українськими силами та проросійськими бойовиками 19 вересня. Домовилися також відвести важке озброєння від лінії розмежування і не застосовувати авіацію. Росія також мала закрити кордон для перетину бойовиків і техніки.

Загалом, у 2014 р. ТКГ зуміла закласти інституційні, політичні та дипломатичні засади мирного врегулювання, які, попри обмежену реалізацію, стали основою подальших переговорів у 2015–2021 рр. Діяльність контактної групи дала змогу хоча б частково стримати ескалацію і запобігти перетворенню конфлікту на повномасштабну війну.

У 2015 р. ТКГ продовжила роботу, розпочату у другій половині 2014 р., однак саме того року відбувся ключовий етап її активності – розробка й ухвалення другого комплексу мирних домовленостей (Мінськ-2): 15 лютого, завдяки роботі ТКГ і за участі лідерів України, Німеччини, Франції та Росії у «нормандському форматі», було погоджено Комплекс заходів із виконання Мінських угод (Agreed on the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements). Цей документ продовжив традицію Протоколу від 5 вересня 2014 р., проте був деталізованішим і передбачав чітку послідовність дій: припинення вогню, відведення важкого озброєння, відновлення контролю над кордоном, проведення місцевих виборів на окупованих територіях за українським законодавством тощо⁹¹.

ТКГ із мирного врегулювання ситуації на Сході України почала діяти як платформа з реалізації рішень Нормандського формату та перейшла у системнішу фазу – сформовано чотири робочі підгрупи: з безпеки, політичних, гуманітарних і соціально-економічних питань (працювали постійно під координацією ОБСЄ)⁹². У межах гуманітарної підгрупи активно вели переговори про звільнення заручників і полонених; обговорювали умови

⁹⁰ Пивоваров С., Гусев Г. Рівно десять років тому представник...

⁹¹ Мінська угода. Детальний аналіз. *Волинські новини*. 2015. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/minska-uhoda-detalnyy-analiz/>

⁹² Якубович Т. Україна, Росія та ОБСЄ вирішуватимуть, як формувати «консультативну раду» з ОРДЛО, але після рішення «Нормандії» – Резніков. *Радіо Свобода*. 2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/30523938.html>

доступу гуманітарних місій (зокрема Міжнародного комітету Червоного Хреста) до окупованих територій. Підгрупа з безпеки працювала над режимом припинення вогню, однак порушення з боку терористичних збройних формувань Росії тривали постійно. Політична група сприяла напрацюванню пропозицій щодо проведення місцевих виборів в ОРДЛО за українським законодавством. У соціально-економічній площині підгрупа підтримувала обговорення щодо відновлення інфраструктури та забезпечення доступу до пенсій і соціальних виплат⁹³.

Передбачалося, що реалізація Мінська-2 завершиться до кінця 2015 р., проте жоден із 13 пунктів домовленостей повністю так і не був виконаний – навіть припинення вогню та відведення зброї відбулось тільки частково⁹⁴. Наголосимо, що порушення режиму припинення вогню стало звичним явищем у зоні проведення АТО. Перемир'я, яке погодили у вересні 2014 р. за посередництва ОБСЄ, а згодом у лютому 2015 р. за участі лідерів України, Росії, Франції та Німеччини, так, де факто, й не вступило в силу. Загалом, за час боїв періоду АТО зафіксовано 11 спроб встановити більш-менш стійкий режим припинення вогню, про що сторони домовлялись у рамках ТКГ: від 18:00 05.09.2014 р.; від 00:00 15.02.2015 р.; від 00:00 01.10.2015 р.; від 00:00 30.04.2016 р. (Великоднє перемир'я); від 00:00 01.09.2016 р. (шкільне перемир'я); від 00:00 24.12.2016 р. (Новорічне перемир'я); від 00:00 24.06.2017 р. (хлібне перемир'я); від 00:00 25.08.2017 р. (шкільне перемир'я); від 00:00 23.12.2017 р. (Новорічне перемир'я); від 00:00 05.03.2018 р.; від 00:00 30.03.2018 р. (Великоднє перемир'я). «Під час проведення операції Об'єднаних сил Україна ще кілька разів домовлялася про двостороннє припинення вогню. Утім, їхні результати були аналогічними попереднім», – відзначали аналітики⁹⁵.

Загалом, упродовж 2014–2022 рр. ТКГ із мирного врегулювання ситуації на Сході України відігравала одну з ключових

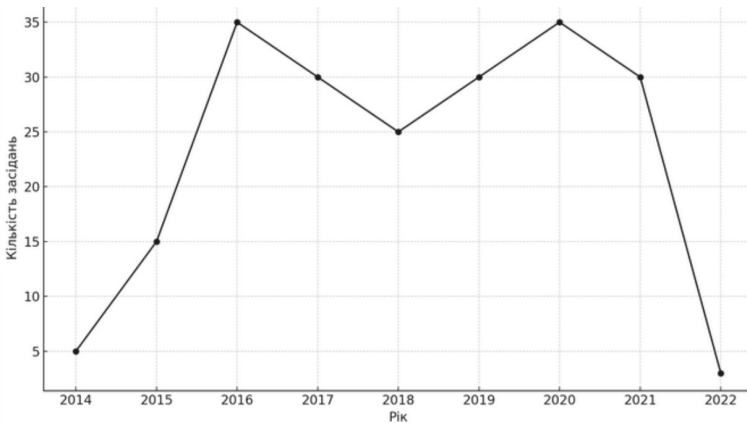
⁹³ Там само.

⁹⁴ Рік Мінська-2: перемир'я і глухий кут. *BBC News Україна*. 2016. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/02/160212_minsk_year_vc

⁹⁵ Історія угод про припинення вогню на Донбасі в цифрах і фактах. *АрміяInform*. 2020. URL: <https://armyinform.com.ua/2020/11/02/istoriya-ugod-pro-prypynennya-vognyu-na-donbasi-v-czyfrah-i-faktah/>

ролей у зусиллях щодо деескалації російсько-українського конфлікту (рис. 3). Найважливішим здобутком, звичайно, стало укладення Мінських домовленостей (вересень 2014 р., лютий 2015 р.), які заклали базові принципи політико-дипломатичного врегулювання збройного конфлікту. Саме в межах ТКГ узгоджувалися положення про припинення вогню, відведення важкого озброєння та обмін утримуваними військовими і цивільними.

Попри критику щодо обмеженої результативності, ТКГ виконувала роль стримуючого чинника у періоди потенційної ескалації. Важливим було також міжнародне визнання ТКГ як ключового елементу зусиль з імплементації мирного процесу. Формат дозволяв Україні постійно фіксувати порушення з боку Росії і підконтрольних їй терористичних формувань, що посилювало позиції офіційного Києва на міжнародній арені.



*Рис. 3. Приблизна кількість засідань ТКГ (2014–2022)
(складено авторами на основі відкритих джерел)*

Водночас у межах діяльності ТКГ у 2014–2022 рр. можна констатувати численні порушення зі сторони РФ, що суттєво ускладнювало переговорний процес і підривало механізми врегулювання конфлікту. Зокрема, регулярно фіксували обстріли українських позицій, незважаючи на досягнуті домовленості про режим припинення вогню. Російська сторона неодноразово ігнорувала зобов'язання щодо відведення важкого озброєння,

використовуючи артилерію та системи залпового вогню в безпосередній близькості до лінії розмежування⁹⁶.

Декларуючи роль посередника, Росія під час засідань ТКГ постійно виявляла відкрити підтримку позицій ОРДЛО, блокувала просування ініціатив України щодо гарантій безпеки і міжнародного контролю, не полишала спроб використання переговорного процесу як засобу легітимізації псевдоутворень. Також Росія блокувала доступ до неконтрольованої ділянки українсько-російського кордону, порушуючи ключове положення Мінських домовленостей. На переговорах зафіксовано тенденцію до нав'язування політичних умов, які суперечили суверенітету України, зокрема вимога прямих перемовин Києва з «республіками».

Напередодні повномасштабного вторгнення Росії постійний представник США при ОБСЄ Майкл Карпентер під час засідання Постійної ради ОБСЄ відзначив: «Росія ще не виконала повністю жодне зобов'язання за Мінським пакетом заходів. Вона не втілила негайне та всеосяжне припинення вогню, не відвела важке озброєння і не забезпечила доступ для ефективного моніторингу та верифікації цих кроків. Найголовніше, що вона не розбрóла незаконні збройні формування та не повернула Україні контроль над українською стороною міжнародного кордону»⁹⁷.

Водночас діяльність представників ОБСЄ в рамках ТКГ також викликає чимало запитань. Найбільш проблемним аспектом стала надмірна «нейтральність позиції», що часто межувала з бездіяльністю щодо очевидних порушень із боку Росії та підтримуваних нею збройних терористичних формувань. ОБСЄ уникала прямого називання агресора, що, звичайно, підривало довіру української сторони, а також неодноразово ігнорувала або применшувала факти порушення режиму тиші російською стороною. Формат участі ОБСЄ в ТКГ фактично перетворював її на пасивного модератора, а не активного посередника з чітким мандатом.

Представники ОБСЄ не ініціювали санкцій або ж політичного тиску на сторони, що саботували виконання Мінських домовле-

⁹⁶ Росія не виконала жодне зобов'язання за Мінськими угодами – США в ОБСЄ. *Укрінформ*. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3406454-rosia-ne-vikonala-zodne-zobovazanna-za-minskimi-ugodami-ssa-v-obse.html>

⁹⁷ Там само.

ностей. Відсутність правових механізмів впливу на сторони конфлікту зробила ОБСЄ заручницею політичних маніпуляцій. Модератори від ОБСЄ допускали участь у переговорах нелегітимних представників ОРДЛО, що посилювало легітимізацію псевдореспублік. Зокрема, на відеоконференції 17 березня 2021 р. українська сторона в ТКГ відмовилася від роботи через присутність на переговорах т. зв. експертки від ОРДЛО Майї Пирогової, засудженої в Україні за тероризм⁹⁸. «Ми спочатку попередили, що якщо засуджена за тероризм Майя Пирогова братиме участь у роботі ТКГ, українська делегація виходить з кімнати (віртуальної) переговорів ... Але ... Почався звіт політичної підгрупи, громадянка Пирогова поряд із Никаноровою, запрошеною РФ з ОРДЛО. Українська делегація покинула кімнату», – відзначав представник Донецької області в ТКГ від України Сергій Гармаш⁹⁹.

Модератор від ОБСЄ 30 березня 2021 р. порушив тристоронній формат переговорів у ТКГ, надавши статус учасників запрошеним особам від т. зв. ДНР/ЛНР. «Важливий момент: і у двосторонніх консультаціях з модератором, і в неофіційній нараді представників делегацій брали участь так звані представники ОРДЛО з російськими паспортами. Тобто ОБСЄ самовільно, всупереч Мінським угодам, порушила тристоронній формат переговорів, надавши статус делегацій/сторін переговорів запрошеним (до речі, досі незрозуміло, ким) з ОРДЛО російським громадянам», – зазначав представник Донецької області в ТКГ від України С. Гармаш¹⁰⁰.

Відзначимо також, що окремі представники ОБСЄ не мали достатнього досвіду та політичної волі, що знижувало якість фасилітації. Організація не вимагала конкретних строків виконання рішень, що давало змогу Росії та ОРДЛО відтягувати будь-який переговорний прогрес. Її представники також не виступали проти вимог Росії щодо прямих переговорів України з ОРДЛО, чим посилювали кремлівські наративи.

⁹⁸ Засуджена за тероризм «експертка» ОРДЛО Пирогова заблокувала переговори в політгрупі ТКГ, – Гармаш. *Новинарня*. 2021. URL: <https://novynarnia.com/2021/03/17/pyrohova-teroryzm-tkh/>

⁹⁹ Там само.

¹⁰⁰ ОБСЄ порушила тристоронній формат ТКГ і надала статус учасників представникам ОРДЛО, – Гармаш. *Новинарня*. 2021. URL: <https://novynarnia.com/2021/03/30/tkg-garmash/>

Отже, упродовж 2014–2022 рр. ОБСЄ відігравала одну з ключових ролей у міжнародному реагуванні на збройний конфлікт в Україні, поєднуючи функції нейтрального посередника, спостерігача та координатора дипломатичних зусиль. Незважаючи на обмеженість її мандата, організація зуміла оперативно мобілізувати ресурси для створення СММ, яка стала однією з найбільших і найтриваліших цивільних місій у сучасній історії ОБСЄ. Постійна присутність СММ у східних областях України дала змогу здійснювати систематичний моніторинг безпекової, гуманітарної та соціально-економічної ситуації в умовах активного конфлікту.

Важливим внеском ОБСЄ стало створення платформи для ТКГ, яка функціонувала під її егідою як засіб політико-дипломатичного врегулювання збройного конфлікту. Саме завдяки посередництву ОБСЄ вдалося забезпечити мінімальний діалог між Україною та РФ в умовах військової конфронтації. У дипломатичному вимірі організація була платформою для міжнародного тиску на Росію з метою дотримання нею зобов'язань, узятих у межах Мінських домовленостей.

Уроки російсько-української війни мають стати поштовхом для перегляду базових принципів діяльності ОБСЄ, зокрема перегляд моделі консенсусу, підвищення відповідальності за порушення основоположних актів та розширення спроможностей цивільних місій. Сьогодні ж доводиться констатувати неспроможність ОБСЄ вирішувати масштабні військові конфлікти. Як з прикрістю зазначав колишній голова Луганської військово-цивільної адміністрації Геннадій Москаль: «ОБСЄ знаю по Донбасу. Крім конфліктних ситуацій нічого з ними не було. До роботи – лодирі ... Де їхні досягнення?»¹⁰¹. Репліка хоча й емоційна, проте відображає глибоку кризу довіри до ОБСЄ як до реально дієвого гаранта безпеки, що підкріплюється не тільки регіональними спостереженнями, а й провалом організації у запобіганні, стримуванні та врегулюванні наймасштабнішого воєнного конфлікту в Європі після Другої світової війни.

Ігор СОЛЯР
Олег МУРАВСЬКИЙ

¹⁰¹ Москаль назвав ОБСЄ бездарною організацією, а її співробітників – п'яницями. Дзеркало тижня. 2018. URL: https://zn.ua/ukr/UKRAINE/moskal-nazvav-obsye-bezdamoyu-organizaciyeu-ya-yiyi-spivrobitnikiv-p-yanicyami-273212_.html