

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»

Факультет соціальних наук та соціальних технологій

кафедра політології

Бакалаврська робота

Освітній ступінь – бакалавр

На тему: **«ВПРОВАДЖЕННЯ МІСІЇ “ДОБРИХ ПОСЛУГ” ООН НА
ДОНБАСІ»**

Виконала: студентка 4-го року навчання

Спеціальності

052 Політологія

Гавриш Анастасія Сергіївна

Керівник Гарань О. В.

Доктор історичних наук, професор

кафедри політології НАУКМА

Рецензент Дешко Т. В.

Бакалаврська робота захищена

З оцінкою _____

Секретар ЕК _____

« » _____ 20__ р.

Київ – 2020 р.

Зміст

Вступ.....	4-9
Розділ I. Генеральний Секретар ООН та Рада Безпеки ООН як основні органи ООН з підтримання миру: співвідношення впливу та роль у впровадженні миротворчих місій ООН.....	10-32
1.1. Статут ООН як правова основа застосування механізмів миротворчості.....	12-17
1.2. Генеральний Секретар ООН. Повноваження та статус.....	17-19
1.3. Особливості розподілу повноважень між Радою Безпеки ООН та Генеральним Секретарем у питаннях миротворчості.....	19-23
1.4. Від «Пекінської формули» до місії «добрих послуг» Генерального Секретаря: еволюція підходу та вплив.....	23-27
1.5. Структура та особливості імплементації місії «добрих послуг» ООН.....	27-32
Розділ II. Концептуалізації збройного конфлікту на Донбасі, спричиненого актом агресії Російської Федерації 7 квітня 2014 року на території Донецької та Луганської областей України.....	33-54
2.1. Легітимація Російською Федерацією вторгнення на територію України: історична перспектива.....	33-37
2.2. Основні заяви та терміни, що вживалися міжнародними організаціями та посадовими особами для опису подій квітня 2014 року в Україні.....	37-44
2.3. Визначення природи конфлікту згідно з нормами міжнародного кримінального права: міжнародні та неміжнародні збройні конфлікт..	44-52
2.4. Збройний конфлікт на Донбасі як міжнародний збройний конфлікт в межах концепції опосередкованої війни (proxy war).....	52-54
Розділ III. Стратегія імплементації Місії «добрих послуг» ООН Генеральним Секретарем: модель та очікувані результати.....	55-87
3.1. Політичний простір дії Генерального Секретаря ООН Антоніо Гутерреша.....	56-62

3.2. Наявні алгоритми проведення миротворчої місії ООН на Донбасі: аналіз положень та позицій стейкхолдерів.....	62-74
3.2.1. План Мореля.....	64-66
3.2.2. «Формула Штайнмайєра».....	66-68
3.2.3. План Волкера.....	68-71
3.2.4. Бачення миротворчої операції ООН на Донбасі Російською Федерацією: основні положення, відмінності від пропозицій української сторони.....	71-74
3.3. Стратегія впровадження Місії «добрих послуг» ООН для вирішення збройного конфлікту на Донбасі.....	74-87
Висновки.....	88-90
Список використаної літератури.....	91-99
Анотація	

Вступ

Актуальність дослідження. Необхідність колективного забезпечення миру є прерогативою діяльності Організації Об'єднаних Націй – міжнародного органу з підтримання та забезпечення миру та платформи для розвитку співпраці між країнами, яка з моменту створення у 1945 році ініціювала проведення 71 миротворчих місій у країнах по всьому світу, де ситуація виходила за рамки мирного протистояння.

Україна у нелегкі часи політичної кризи та масових протестів осені 2013 – зими 2014 року стала жертвою грубих порушень норм міжнародного права, зазнавши анексії Криму та збройного вторгнення на територію Луганської і Донецької областей з боку Росії, що завершилася утворенням самопроголошених республік, відомих під назвою «ЛНР» та «ДНР». Шість років невтомної дипломатичної роботи, пошуків механізмів мирного вирішення конфлікту, наявність Спеціальної місії ОБСЄ на окупованих територіях не дали своїх плодів, а природа конфлікту досі залишається юридично невизначеною.

Місії «добрих послуг» ООН, що проводяться під егідою Генерального Секретаря ООН, стали рішенням на виклики заполітизованості Ради Безпеки ООН та неспроможності застосовувати механізми миротворчості в регіонах, де присутні інтереси її постійних держав-членів. Здатність усувати політичні перешкоди, діючи на принципах незалежності, місії «добрих послуг» ініціюються Генеральним Секретарем з огляду на «моральний дух» Статуту ООН та віддають перевагу регіонально та локально обмеженим потужній превентивній дипломатії та медіації, що дозволяє виокремити та сприяти вирішенню першопочаткових причин конфлікту. Модель місії «добрих послуг» ООН, що розроблена та обґрунтована в цій роботі, має усі шанси перемогти недоліки існуючих механізмів врегулювання, сприяти концептуалізації конфлікту та виокремити реальних агентів конфронтації.

Огляд літератури. Інтерпретацією Статуту ООН займалися Р. Макдональд, М. Хед, С. Манн. Дослідження політичного та юридичного поля діяльності інституту Генерального Секретаря ООН, його співпраці з Радою Безпеки ООН здійснили Дж. Трауб, Б. Уркхарт, Дж. Ваньюалес, М. Фрохліх, А. Вілльямс, Дж. Кокейн, Д. Малоне. Концептуалізація та опис структури місій «добрих послуг» ООН розкривається у працях Т. Вітфельд, С. Мейслер, Дж. Ваньюалес. Опис та визначення конфлікту на Сході України міститься у працях П. Лавріна, А. Вільсона, Е. Вуд, Р. Гейнш, М. Ньютона, В. Михненко. Вивчення проблеми імплементації повноцінної миротворчої місії ООН представлено в періодичних виданнях соціологічного інституту «Центр Разумкова», Центру «Нова Європа», Інституту світової політики, аналітичних матеріалах, виданих за ініціативою USAID.

Джерельною базою слугували офіційні документи ООН – звіти Генерального Секретаріату ООН, резолюції Генеральної Асамблеї ООН, документи, прийняті на панельних дискусіях ООН, промови Генерального Секретаря ООН, міжнародно-правові договори (Женевські Конвенції та Додаткові протоколи до них), рішення Міжнародного Кримінального Суду та Міжнародного Суду ООН, звіти та соціологічні опитування, проведені в межах Моніторингової місії ООН з прав людини, офіційні документи Мінських домовленостей, рішення Тристоронньої контактної групи, мемуари Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана.

Незважаючи на важливий вклад науковців у дослідження еволюції конфлікту на Сході України, його причин та наслідків, розробку потенційних механізмів його мирного урегулювання, оцінки перспектив впровадження традиційної місії ООН на Донбасі, міжнародно-правова природа конфлікту залишається невизначеною. З огляду на це, усі існуючі інструменти миротворчості є недосконалими та неефективними, оскільки вони надають суб'єктності лідерам самопроголошених республік, не враховують ні реальних сторін конфлікту, ні особливостей регіону, в ні викликів, яких зазнає Україна в Організації

Об'єднаних Націй, на яку українська влада покладає найбільші надії щодо майбутньої політичної стабілізації на території Донецької та Луганської областей.

Метою роботи є з'ясувати потенціал та стратегію впровадження альтернативного інструменту миротворчості ООН – місії «добрих послуг» ООН на противагу традиційній миротворчій місії ООН для мирного урегулювання збройного конфлікту на Донбасі.

Мета роботи зумовлює виконання таких **завдань**:

- Виокремити межі діяльності та баланс повноважень Генерального Секретаря ООН та Ради Безпеки ООН щодо впровадження миротворчих місій ООН та місій «добрих послуг»;
- Здійснити концептуалізацію відповідно до норм міжнародного права подій 2014 року на Сході України;
- Розкрити зміст природи конфлікту на Донбасі;
- Розробити модель впровадження багаторівневої місії «добрих послуг» ООН як альтернативного механізму урегулювання конфлікту на Донбасі.

Об'єкт: миротворча діяльність Організації Об'єднаних Націй.

Предмет: місія «добрих послуг» ООН для вирішення конфлікту на Донбасі.

Хронологічні межі охоплюють період від 7 квітня 2014 року – початку збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей та до сьогодні.

Для досягнення мети та передбачених нею завдань нами було застосовано такі **методи**:

- **Історичний** – для дослідження та аналізу історичного контексту, який спричинив події 2014 року на території Донецької та Луганської областей;

- **Порівняльний** – для опису та аналізу наявних механізмів урегулювання конфлікту на Донбасі; для виокремлення «точок зіткнення» у повноваженнях Генерального Секретаря ООН та Ради Безпеки ООН у виробленні стратегій з підтримання миру у світі;

- **Метод кейс-стаді** (*case-study method*) – основний інструмент, який використовувався для вивчення та опису особливостей конфлікту на Сході України та накладання результатів на створення моделі місії «добрих послуг» ООН. Він складається із 4 блоків.

Блок А. Виділено дослідницькі питання:

1. Чому впровадження місії «добрих послуг» ООН до конфлікту в Україні є можливим та найбільш успішним інструментом миротворчості в сучасних умовах? 2. Як місія може бути імплементована? 3. Яка природа збройного протистояння на окупованих територіях Донецької та Луганської областей?

Блок Б. Сформульовано дослідницькі гіпотези:

1. Можливість ізолювання Росії від найвищих рівнів прийняття рішень щодо врегулювання збройного конфлікту на Сході України.

2. У питаннях миротворчості, Генеральний Секретар ООН має достатньо політичного простору та правових підстав діяти незалежно від РБ ООН.

3. Виділення реальних сторін конфлікту через юридичне визначення його природи (перекваліфікування Росії від країни-посередника конфлікту до країни-сторони конфлікту) дозволить розробити найбільш чутливу та політично виправдану модель місії «добрих послуг».

4. Неефективність попередніх механізмів зумовлена хибним визначенням суб'єктного складу конфронтації.

Блок В. Для перевірки наведених гіпотез виділено такі складові аналізу:

1. Вивчення ролі, позиції, незалежності та компетенції інституції Генерального Секретаря ООН як основного актора у впровадженні місії «добрих послуг».

До уваги бралися мемуари колишнього Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана, їхні біографії та опис діяльності на посаді. Також нами було інтерпретовано установчі документи ООН (Статут ООН) та відповідні резолюції РБ ООН та ГА ООН, де деталізувалося місце Генерального Секретаря ООН. Для адаптації теоретичних висновків до сучасного контексту аналізувалися найбільш недавні резолюції РБ та ГА ООН, особлива увага надавалася процедурі обрання Генсека на посаду та відносинам зі Росією.

2. З'ясування структури та потенційної моделі впровадження місії «добрих послуг» ООН на Донбасі.

Опис організаційної складової місії здійснювався на основі тлумачення офіційних документів ООН, зокрема Звіту Незалежної групи високого рівня щодо миротворчих операцій, Звітів Генерального Секретаря ООН щодо проведення місії «добрих послуг» на Кіпрі. Після отримання потенційних моделей вони були адаптовані до специфіки конфлікту на Донбасі.

3. Юридичний аналіз конфлікту на Донбасі.

Досліджувалися міжнародно-правові договори, що мають у своїй основі класифікацію та виокремлення ознак певних видів збройних конфліктів (Женевські Конвенції, Додаткові протоколи до них, рішення Міжнародного Кримінального Суду, Міжнародного Суду ООН). Дані щодо ситуації на окупованих територіях збиралися із українських та закордонних досліджень, авторитетних медіа, офіційних заяв політиків та інших посадових осіб, звітів Моніторингової місії ООН з прав людини, Спеціальної місії ОБСЄ в Україні.

4. Вивчення наявних механізмів миротворчості.

Дані збиралися із звітів з офіційних зустрічей Нормандської Четвірки, рішень Тристоронньої контактної групи, заяв та пропозицій високих посадових осіб (План П. Мореля, К. Волкера, С. Лаврова).

Блок Г. Після збирання інформації та аналізування її результати були поєднані шляхом співставлення закономірностей (pattern-matching) для встановлення взаємозв'язків між наявними даними та дослідницькими гіпотезами.

Блок Д. Критеріями, за якими інтерпретуються результати дослідження, є такі:

1. Достатня обґрунтованість перекваліфікування Росії в повноцінну сторону конфлікту та урегулювання конфлікту;

2. Процедурна можливість ізолювати Росію від процесу прийняття рішень щодо проведення миротворчої діяльності на території окупованих Донецької та Луганської областей.

3. Концептуалізаційна рамка конфлікту, що спирається на норми міжнародного кримінального та гуманітарного права, дозволяє розробити новий механізм з урахуванням невдач та загроз попередніх інструментів умиротворення. Місія «добрих послуг» ООН не потребує резолюції РБ ООН, якщо вона носить суто дипломатичний характер та не залучає ні цивільний, ні військовий контингент, адже зосереджує увагу на вирішення політичних аспектів кризи. Тому відповідну альтернативу і алгоритм варто розглядати радше як підготовчий етап до впровадження традиційної миротворчої місії ООН, а не як повноцінний механізм миротворчості.

Структура. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділяються на підрозділи, висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг – 99 сторінок.

Розділ I. Генеральний Секретар ООН та Рада Безпеки ООН як основні органи ООН з підтримання миру: співвідношення впливу та роль у впровадження миротворчих місій ООН

Згідно зі Звітом Генерального Секретаріату ООН «Порядок денний щодо миру: превентивна дипломатія, підтримання миру та миротворчість»¹ (An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping), що був затверджений на 47 сесії Ради Безпеки 31 січня 1992 року, терміни превентивної дипломатії, підтримання миру та миротворчості визначаються так:

- Превентивна дипломатія (Preventive diplomacy) – дії, що спрямовані на вирішення суперечок між сторонами, на перешкоджанні ескалації мирних спорів у відкритий конфлікт. У разі, якщо розвитку попередніх стадій завадити не вдалося, то інструмент використовується для обмеження поширення конфлікту. Впровадженню передують аналітична робота, збирання та дослідження існуючих фактів, що впливає на обрання інструментів застосування моделі. До заходів належать: моніторинг угод між регіональними силами, створення регіональних центрів запобігання ризикам виникнення насилля, вільний потік інформації. Метою для втручання становить явище «раннього попередження» (early warning) регіональними агенціями та організаціями, які регулярно надають звіт структурам ООН;

- Встановлення миру (peacemaking) – дії, що передбачають досягнення згоди між сторонами конфронтації завдяки використанню мирних інструментів. До них належать: переговори, посередництво, арбітраж, примирення тощо. Якщо вказані заходи не є результативними, то згідно зі Статутом і Манільською декларацією щодо мирного вирішення спорів між державами 1982 року², сторони можуть звернутися за рекомендаціями щодо медіації та

¹ United Nations General Assembly Security Council (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations, p. 36. Mode of access: <https://undocs.org/A/55/305>.

² United Nations General Assembly (1982). Manila Declaration on the Peaceful settlement of disputes between States. Mode of access: <http://www.un-documents.net/a37r10.htm>.

проведення переговорів до Ради Безпеки, Генеральної Асамблеї, Генерального Секретаріату ООН. Військове втручання, передбачене ст. 42 Статуту ООН, застосовується у разі неуспішності попередніх заходів та за рішенням Ради Безпеки ООН про пряму небезпеку від конфлікту для миру³. Формування збройних сил належить державам-членам ООН, аби в подальшому, згідно з рішенням та угодами, здійснювати посередництво, надавати допомогу, що уможливорює виконання відповідних резолюцій Ради Безпеки. Структури для впровадження миру (peace-enforcement units) застосовуються для підтримання умов припинення вогню, які були порушені;

- Підтримання миру (peacekeeping) – розташування сил ООН на площині, ураженій конфліктом, за згодою обох сторін із залученням військового або поліцейського складу сил ООН (іноді – цивільного населення). Включає в себе також ознаки двох попередніх моделей. Модель передбачає активного залучення ресурсів держав-членів. Передовсім, вони постачають спеціалістів, військових, спостерігачів на виборах та за дотриманням прав людини, забезпечують тренінги для місцевих експертів для підвищення компетентності в конкретній сфері, а також забезпечення своїх «батальйонів» спеціальним знаряддям, яке необхідне для виконання їхніх функцій за кордоном, частина з яких надається ООН, а інша частина – виготовляється на замовлення державами-учасниками.

У контексті України найбільш підходящою концепцією для вирішення конфлікту на Донбасі виступає **превентивна дипломатія** у поєднанні із стратегією **встановлення миру** (*peacemaking*), оскільки це є першим та початковим етапом для координації конфлікту, визначення інтересів та цілей сторін, досягнення згоди та припинення вогню. У разі успішного процесу переговорів та узгодження позицій сторін в подальшому можна говорити про ініціювання повноцінної миротворчої місії ООН. Успішною стратегією для медіації, у даному випадку, виступають **місії «добрих послуг»** під егідою

³ Статут Організації Об'єднаних Націй – Київ: Представництво ООН в Україні, 2008. – С. 29.

Генерального Секретаря ООН. Для того, аби розробити стратегічний план та алгоритм імплементації цієї місії, варто дослідити інституційну рамку (як політичну, так і правову), у який оперує Секретаріат ООН та Генеральний Секретар як його очільник, а також дослідити правовий та політичний вимір Статуту ООН, важелі влади та впливу між інституціями, що були ним закладені.

1.1. Статут ООН як правова основа застосування механізмів миротворчості.

У процесі інституціоналізації діяльності Ради Безпеки ООН у межах правової рамки, визначеної Статутом ООН, а саме розділу VII «Дії щодо загрози миру, порушень миру та актів агресії», інституція усе більше і більше докладалася до вироблення норми міжнародного звичаєвого права щодо втручання у врегулювання конфліктів, що виникали у світі. Зокрема, важливим є пряме втручання сил ООН у конфлікт, у межах якого чиняться злочини проти людяності, а також застосування сили для самозахисту та захисту цивільного населення (згідно зі статтею 42 Статуту). Однак, у зв'язку з цим, постали нові виклики для інституції. Яким чином ці вироблені норми є універсальними у застосуванні, який критерій лежить в основі втручання, наскільки вони є правовими, чи всі потенційні стейкхолдери погоджуються на них та вважають їх легітимними і яка роль надається політичним аспектам під час прийняття Радою Безпеки рішень про втручання⁴?

Відповідно до частини 1 статті 24 Статуту ООН, в рамках визначених функцій для забезпечення швидких і ефективних дій Організації Об'єднаних Націй її Члени покладають на Раду Безпеки головну відповідальність за підтримку міжнародного миру й безпеки та погоджуються з тим, що при виконанні обов'язків, які випливають із цієї відповідальності, Рада Безпеки діє

⁴ Під *втручанням* мається на увазі застосування інструментів для надання різного виду гуманітарної допомоги населенню, що включає в себе як матеріальні складові, так і нематеріальні (дипломатія, адвокація, медіація).

від їхнього імені⁵. У зв'язку цією закріпленою нормою стаття 25 конкретизує поведінку держав, які є членами ООН і в інтересах яких діє зазначена інституція. Вона закріплює: «Члени Організації погоджуються, відповідно до даного Статуту, підкорятися рішенням Ради Безпеки й виконувати їх»⁶. Тобто звідси можна зробити висновок, що резолюції Ради Безпеки ООН, її розпорядження і оголошення носять імперативний, а не диспозитивний/рекомендаційний характер для усіх держав, що, підписавши Статут ООН, визначили обов'язковою її юрисдикцію.

У світлі цього, перш за все, варто зупинити увагу на можливість інтервенції як певного пакету заходів та практик, що вживається Радою Безпеки ООН та Генеральним Секретаріатом ООН для урегулювання конфліктної ситуації, яка, на думку цих інституцій, несе потенційну загрозу для світової безпеки та мирного порядку. Даний принцип закріплений у статті 42 Статуту ООН, яка, в свою чергу, впливає зі статті 41 Цього Статуту. Стаття 41 Статуту ООН у межах прийняття рішення для реагування на ситуацію, що склалася, закріплює перелік заходів, що несуть характер «м'якої сили» та є скоріше превентивними, аніж нормами прямої дії: «Рада Безпеки має повноваження вирішувати, які заходи, не пов'язані з використанням збройних сил, повинні застосовуватися для виконання її рішень, і вона може зажадати від Членів Організації застосування цих заходів. Ці заходи можуть включати повне або часткове припинення економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин»⁷. Якщо Рада Безпеки з огляду на об'єктивні причини приймає рішення про те, що дані заходи не є достатніми для збереження мирного *modus'у operandi*, наступні її дії підпадають під контекст статті 42 Статуту ООН: «Якщо Рада Безпеки вважатиме, що заходи, передбачені в статті 41, можуть виявитися недостатніми або вже виявилися недостатніми, вона має

⁵ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 21.

⁶ Там само, с. 21.

⁷ Там само, с. 28-29.

повноваження вжити такі дії повітряними, морськими або сухопутними силами, які виявляться необхідними для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки. Такі дії можуть включати демонстрації сили, блокаду й інші операції повітряних, морських або сухопутних сил Членів Організації»⁸.

Проте, конкретної правової рамки, яка б легітимізувала або впроваджувала б обмеження, які б за чітко визначених підстав стримували або, навпаки, визнавали незаконним поширення імперативних норм та дій, ініційованих Радою Безпеки ООН, у Статуті чи поза його межами не було створено. Звичайно, процес оскарження дій Ради Безпеки ООН, що створювалася за принципом «абсолютного добра», підривав би її монополію на авторитет у сфері підтримання миру і безпеки у світі. Однак, наразі, мова йде про те, що недостатнє правове регулювання призвело до того, що дуже часто дії Ради Безпеки ООН у контексті миротворчості сприймаються державами як порушення принципу їхнього внутрішнього суверенітету, а саме право держави застосовувати владу у вигляді її публічних органів на усій визначеній території, що підпадає під її юрисдикцію⁹.

З цього приводу варто звернутися до частини 7 статті 2 Статуту ООН, в якій зазначається, що «Цей Статут жодною мірою не дає Організації Об'єднаних Націй права на втручання в справи, які належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави, і не вимагає від Членів Організації Об'єднаних Націй представляти такі справи на розв'язання у порядку даного Статуту; однак цей принцип не стосується використання примусових заходів на підставі Розділу VII»¹⁰. Тобто ми бачимо примат суспільної необхідності над принципом внутрішнього суверенітету держав. Такий висновок випливає з того, що оскільки наявність інструменталізованої політики незгоди та насильницької відповіді на неї з боку держави вже означає неспроможність держави через її

⁸ Там само, с. 29.

⁹ Rosenfeld M. (2012). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, p. 354-361.

¹⁰ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 9.

інститути здійснювати внутрішній суверенітет, немає сенсу використовувати цей незабезпечений державою принцип як ширму, щоб чинити супротив втручанню міжнародної спільноти до врегулювання конфлікту, що несе очевидну загрозу усталеному світовому порядку. Тому, як зазначав сьомий Генеральний Секретар ООН Кофі Аннан: «Перед нами стоїть дилема: які принципи превалюють – захист людства (втручання) чи захист суверенітету та територіальної цілісності (невтручання)?»¹¹.

Однак постає зовсім інше питання: чи справді втручання Ради Безпеки ООН є універсальним та юридично (а не політично) вмотивованим? Проблема політизації Ради Безпеки ООН лежить в її структурі. Відповідно до Статуту ООН (частина 1 статті 23), Рада Безпеки складається з 15 членів, 5 з яких є постійними: США, Велика Британія, Китай, Франція та Росія. Без одностайного рішення за або проти цих п'яти держав жодне рішення будь-якого характеру не може бути прийняте. Так, рішення про втручання чи невтручання в суверенітет певної держави для врегулювання конфлікту напряду залежить від того, чи мають країни, що є постійними членами Ради Безпеки, безпосередній геополітичний інтерес в регіоні¹². Це підтверджується тим, що останнім часом спостерігається певна закономірність у діяльності Ради Безпеки ООН, яка у прийнятті рішень пріоритетним для себе визначає не положення Статуту чи норми міжнародного права, а спільні партикулярні інтереси усіх п'ятих постійних членів, які, дійшовши згоди, з легкістю переконують інших десять членів підтримати прийняття саме такого рішення¹³. До того ж, дуже суперечливим виглядає «вибірковий характер» втручань Ради Безпеки ООН та ігнорування певних застережень від Генерального Секретаря ООН. Виходячи з концепції універсальності прав людини, не є гуманним надання захисту чи, навпаки, не надання гуманітарної допомоги певним територіям та їхньому

¹¹ Kofi A. (14 February 2000). Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century, Singapore Lecture, Institute of Southeast Asian Studies, p.9.

¹² Macdonald R. (2000). The Charter of the United Nations as a World Constitution, International Law Studies, p. 283.

¹³ Ibid, p. 283-284.

населенню, де відбувається грубе порушення прав людини, оскільки вони потрапляють в поле геополітичних інтересів країн-постійних членів Ради Безпеки ООН або, навпаки, не є важливими і привабливими для п'ятірки з ресурсної/політичної/економічної точки зору, аби були вжиті заходи, що сприятимуть відновленню/підтриманню/забезпеченню миру на цих територіях¹⁴. А реалізувати цей задум можна використавши інструмент вето, який доступний для Ради Безпеки.

Звідси постає дилема – Рада Безпеки ООН є ключовим актором у прийнятті рішень, що стосуються миротворчості та міжнародного втручання для вирішення конфлікту, що розгортається в певному регіоні, однак, зогляду на вищезазначене, цей орган ООН не є об'єктивним, політично незаангажованим та незалежним від інтересів його членів, що суперечить тим цінностям та функціям, які були на неї покладені Статутом. Крім того, ймовірність блокування певних рішень шляхом використання вето є дуже високою. До прикладу, очевидним є факт того, Російська Федерація як постійний член РБ ООН накладе вето на ініціацію миротворчої місії ООН на Донбасі у разі, якщо мандат місії, представлений і розроблений Україною разом із міжнародними експертами, буде суперечити її геополітичним інтересам у цьому регіоні, а тому впровадження миротворчої місії може бути можливим лише на вигідних для неї засадах. Складність полягає в тому, що Російська Федерація не виступає офіційною стороною конфлікту, однак є зацікавленим актором та опосередкованим бенефіціаром від самопроголошених утворень на території Донецької та Луганської областей.

Відтак, в межах неефективності Ради Безпеки та її політизованості, необхідно знайти альтернативу, що би могла створити нову рамку розуміння миротворчості, де пріоритетом виступає не геополітичні преференції впливових країн світу, а ідеали захисту прав людини, забезпечення миру у світі та

¹⁴ Mann S., Head M., Kozlina S. (2012). *Transnational Governance: Emerging Models of Global Legal Regulation*, Routledge, p. 253-254.

дотримання принципів поваги до суверенітету. Тож, виходячи з цього, варто надати юридичну характеристику Генерального Секретаріату ООН, а саме повноваження та статус Генерального Секретаря ООН, оскільки саме цей інститут є ключовим актором у зборі інформації, що стосується конфлікту, а також винесення на порядок денний ООН концепції втручання у вирішення конфлікту.

1.2. Юридична характеристика Генерального Секретаріату ООН. Повноваження та статус.

Генерального Секретаря як ключового актора інституції признає Генеральна Асамблея ООН за пропозицією Ради Безпеки ООН. Однак ця процедура не говорить про другорядність та пряме підпорядкування цього органу іншим. Це закріплюється статтею 7 Статуту ООН, де вказується, що «як головні органи Організації Об'єднаних Націй засновуються: Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна й Соціальна Рада, Рада з Опіки, Міжнародний Суд і Секретаріат»¹⁵, отже, вони є рівні та однаково впливові в межах процесу прийняття рішень в цій інституції та в межах важливості усіх його органів. Однак таке формулювання зовсім не стосується скасування чи відсутності відповідальності Генерального Секретаря перед Організацією та його обов'язку поділяти, втілювати цінності та положення, закладені у Статуті ООН. Наступним аспектом, окрім описаної рівності, є політична нейтральність та незалежність. Як протидіяти тому, хто фактично затверджує кандидатуру на посаду?

Згідно зі статтею 99 Статуту ООН, що визначає повноваження Генерального Секретаря, у його компетенції входить доводити до відома Ради Безпеки будь-які питання, які, на його думку, можуть загрожувати підтримці міжнародного миру й безпеки¹⁶. Крім того, у Статуті постулюють вимоги до роботи Секретаря та Секретаріату: при виконанні своїх обов'язків Генеральний Секретар і

¹⁵ Статут Організації Об'єднаних Націй. - С. 12.

¹⁶ Там само, с. 58

персонал Секретаріату не повинні запитувати або одержувати вказівки від будь-якого уряду або влади, сторонньої для Організації¹⁷. Можна вважати, що саме ця стаття та її зміст надають право Генеральному Секретарю діяти незалежно, оскільки, незважаючи на «зарегульованість» ООН як інституції, у даному випадку Генеральний Секретар постає у вигляді інтерпретатора норм, аніж агентом їхнього скрупульозного виконання¹⁸.

Аби уберегти Секретаря від політичного тиску збоку різних акторів під час виконання його службових функцій, гарантії зазначаються у ч. 2 ст. 100 Статуту ООН, а саме «кожен Член Організації зобов'язується поважати суто міжнародний характер обов'язків Генерального Секретаря і персоналу Секретаріату й не намагатися чинити на них вплив при виконанні ними своїх обов'язків»¹⁹. Найбільшого впливу зазнає Генеральний Секретар як ключова фігура з дотримання миру у світі, що знаходиться у прямому підпорядкуванні Раді Безпеки ООН, що має мандат або оформлювати в резолюції пропозиції та рекомендації Генерального Секретаріату, або відхиляти їх, таким чином вносячи важливі корективи у світовий порядок денний. Однак зазначені гарантії не означають, що Генеральному Секретарю у своїй діяльності приходить боротися за цілісність Секретаріату та політичну незалежність у своїх діях, протидіючи тиску держав, особливо тих, які є постійними членами Ради Безпеки²⁰.

Тобто, зважаючи на вищесказане, можна виділити три основні функції Генерального Секретаріату, посиляючись на статті 97, 98, 99 Статуту ООН: виконувати доручення від інших органів ООН як адміністративний орган, надавати звіти про виконану роботу як ключовий виконавчий орган організації, доводити до відома Раду Безпеки ООН про потенційну загрозу безпеці та миру у світі, що означає політичну спроможність Генерального Секретаря втручатися

¹⁷ Там само.

¹⁸ Traub J. (2007). The Secretary-General's political space / SECRETARY OR GENERAL? The UN Secretary-General in World Politics, edited by Simon Chesterman, Cambridge University Press, p. 185.

¹⁹ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 59.

²⁰ Urquhart B. (2007). The evolution of the Secretary-General, Cambridge University Press, p. 31-32.

та формувати порядок денний інших органів ООН. У рамках виконання цих функцій все більше і більше Генеральний Секретаріат перестає виконувати лише адміністративну та виконавчу роль, перебираючи на себе політичні інструменти формування політики, що проводиться ООН. Прикладом цього може слугувати, розширення повноважень, які набуває дана інституція при виконанні своїх обов'язків та завдань. Оскільки зазвичай даний орган, імплементуючи резолюції Ради Безпеки, стикається із нечіткими та розпливчатими формулюваннями положень резолюцій, це, у свою чергу, призводить до необхідності Генеральним Секретарем *“to take action”* і наявності простору для політичного маневру для привнесення своїх цінностей²¹ у процес переговорів та впровадження основних принципів миротворчості, закладених в резолюціях, уникаючи «приписів» зверху та політичного контролю. Запобіжником у такій діяльності Секретаря виступає наявність політичної відповідальності Генсека перед Генеральною Асамблеєю, Радою Безпеки та ООН в особі її органів у цілому.

1.3. Особливості розподілу повноважень між Радою Безпеки ООН та Генеральним Секретарем у питаннях миротворчості.

Згідно зі статтями 97 та 98 Статуту ООН, Генеральний секретар займається адміністративною діяльністю щодо організації роботи всього Секретаріату. Крім того, відповідно до ст. 98 та 99 Статуту, Генеральний Секретар виконує роль менеджера з контролю за виникненням конфліктних ситуацій, що загрожують миру у світі. Так само зазначена стаття наділяє Генерального Секретаря такими повноваженнями, як донесення до відомо та повідомлення Ради Безпеки щодо ідей, політик та норм, які Генеральний Секретаріат вважає за необхідне імплементувати та що входить в правові рамки, створені Статутом ООН.

Однак найбільш важливою компетенцією Генерального Секретаря, відповідно до ст. 99 Статуту ООН, є інформування РБ щодо будь-яких питань,

²¹ Viñuales J. (2006). Can The U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting The 'Peking Formula', Bepress Legal Series, p. 7-8.

що на думку Генерального Секретаря, можуть порушувати баланс сил та становлять загрозу миру у світі. З цього також випливає можливість Генерального Секретаря запускати «інформаційні» місії для збирання необхідної інформації про причини та деталі конфлікту, де, можливо, буде прийняте рішення щодо ініціювання миротворчої операції²². Важливо зазначити, що трактування та інтерпретація цієї статті Статуту є доволі широкою, що з часом призвело до розширення повноважень Секретаріату. Так, частою практикою стало застосування Секретаріатом свого мандату, що передує узгодженню дій з Радою Безпеки²³, однак цю кризову реакцію (англ. *early reaction*) Секретаріату, що має на меті збереження миру та унеможливлення ескалації напруги чи існуючого конфлікту, зазвичай, оцінюють держави як втручання у їхній внутрішній суверенітет.

Зазначена протидія сприяє надмірній обережності та обмеженню Секретаріату у виконанні своїх функцій, а саме підтримки міжнародного миру й безпеки. Однак на 7247 зібранні Ради Безпеки ООН 21 серпня 2014 року під час свого виступу Генеральний комісар ООН з прав людини Наванетхем Піллей зазначила, що питання державного суверенітету порушується державами, аби запобігти діяльності ООН з підтримання миру²⁴. Вона наголошує на тому, що сама організація та концепція міжнародного захисту прав людини і була запроваджена державами, які розуміли, що будь-які конфлікти – внутрішні чи зовнішні, порушення прав людини підривають здатність державних органів у повній мірі забезпечувати внутрішній суверенітет²⁵. І тому це вкотре доводить той факт, що втручання Ради Безпеки ООН та Генерального Секретаріату є вкрай необхідним запобіжником для подальшого стрімкого розгортання конфліктів, що несуть загрозу міжнародній безпеці та миру в цілому.

²² The UN Secretary-General and the Security Council: A Dynamic Relationship (2018), edit, by Manuel Frohlich, Abiodun Williams, Oxford University Press, p. 14-17.

²³ Regehr E. (2015). *Disarming Conflict*, Toronto: Zed Books, p. 156-157.

²⁴ 7247th meeting of UN Security Council, August 21, 2014, S/PV.7247, p. 5.

²⁵ Ibid, p. 5.

До того ж, багато дослідників відзначають значний вплив неформальних зв'язків та стилю лідерства Генерального Секретаря на процес прийняття рішень Радою Безпеки щодо тих питань, що були винесені Генеральним Секретарем на порядок денний²⁶, серед яких, зокрема, особисті якості Генерального Секретаря²⁷. Інтерація між членами РБ та ГС відбувається під час офіційних обідів і інформаційно-стратегічних сесій (англ. *horizon-scanning meetings*). Мікс персональної довіри, досвіду співпраці та політичного інтересу зумовлює те, яким чином РБ взаємодіє з ГС, а також наскільки ініціативи, запропоновані ГС, відхиляються чи затверджуються.

Однак чи видаються можливими відносини кооперації між Генеральним Секретарем та Радою Безпеки ООН, що радше знаходяться у відносинах протистояння, аніж співпраці?

Ядром співпраці між цими двома органами ООН є досягнення консенсусу та створення Радою Безпеки ООН необхідного політичного простору, де Генеральний Секретаріат може реалізовувати свої повноваження та виконувати функції у статусі незалежного та рівноправного агента, що і передбачено статтями 98 та 99 Статуту ООН. Однак, згідно зі Статутом, тим не менш Секретаріат є підпорядкованою Раді Безпеки ООН, її схваленню та відповідними дозволами чи заборонами, що вносить складність та постійну нестабільність у пошуку консенсусу між цими двома органами ООН. До того ж, Генеральний Секретар змушений проводити неформальні переговори з членами Радбезу для з'ясування їхньої позиції з конкретного питання та отримання легітимації на свою діяльність²⁸, але варто зазначити, що в такому спілкуванні варто не переходити межу між консультаціями та перетворенням на інструмент реалізації партикулярних інтересів держав-членів Ради Безпеки ООН. Наприклад, Кофі Аннан, займаючи пост Генерального Секретаря ООН в

²⁶ Regehr E. (2015). *Disarming Conflict*, Toronto: Zed Books, p. 14-15.

²⁷ Viñuales J. (2006). *Can The U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting The 'Peking Formula'*, Bepress Legal Series, p. 6.

²⁸ Cockayne J., Malone D. (2007). *Relations with the Security Council/ Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge University Press, p. 69-70.

часи війни в Перській затоці 2 серпня 1990 – 28 лютого 1991 року, засудив дії США та Великої Британії, які без згоди Ради Безпеки ООН розпочали військові дії проти режиму Саддама Хусейна, після чого потрапив під шквал критики, тиску та звинувачень у всіх невдачах операції, зокрема програми ООН «Нафта в обмін на продовольства». Радикальна та незалежна позиція, що дозволяла Кофі Аннану висловлювати відкрите несхвалення всього, що відбувалося під час дій миротворців в Іраку, призвела до власної дискредитації та суттєвого звуження його політичного поля діяльності.

Як висновок, варто зазначити, що очевидно, що будь-який Генеральний Секретар буде потрапляти під суттєвий вплив та тиск постійних членів Радбезу та буде змушений реагувати на інтереси, які ці сторони хочуть висловити або захистити. Тому найбільш виграшною стратегією в даному випадку є підтримання основоположної цілісності без суцільного ідеологічного підпорядкування та «дипломатичного підлабузництва», аби зберегти повагу та авторитет усіх інших держав-членів в цілому, оскільки звинувачення та атаквальна критика в бік ключових геополітичних гравців тільки налаштовує середовище проти Генерального Секретаря та несе удар по його моральним позиціям, зменшуючи його легітимність, навіть якщо критика є цілком обґрунтованою²⁹. Однак навіть підтримка більшості країни-членів ООН не може замінити необхідної кооперації та конструктивної співпраці із п'ятьма країнами, які наразі займають найвищі владні позиції у світі³⁰. До того ж, практика та досвід показують, що найбільшій легітимності діям та менеджменту Генерального Секретаря надає схвалення його дій Вашингтоном та змоги Ради Безпеки ООН зважати не лише на власні інтереси, а й бути чутливими до настроїв, що панують у держав-членів ООН, що займають своє місце в Генеральній Асамблеї ООН³¹.

²⁹ Ibid, p. 82-83.

³⁰ Ibid, p. 83.

³¹ Ibid, p. 85.

1.4. Від «Пекінської формули» до місії «добрих послуг» від Генерального Секретаря: еволюція, концептуалізація та вплив.

Для того, аби зрозуміти, яким чином Генеральний Секретар може протистояти тиску потужних геополітичних гравців під час виконання своїх функцій з підтримання миру у світі, варто звернутися до такої моделі миротворчості як місія добрих послуг (англ. United Nations Good Offices Mission), яку уповноважений проводити, домовлятися з країнами-хостами та зацікавленими державами й адвокатувати Генеральний Секретар як *good officer*. За таких умов Генеральний Секретар обирає проміжну стратегію дії між «так» та «ні», лавіруючи між двома і більше конкуруючими позиціями, що вперто відмовляються шукати консенсус.

Така тактика, яку може обрати Генсек ООН, бере свій початок від Сино-Американської кризи та була розроблена Генсеком ООН з 1953 року по 1961 рік Дагом Хаммаршельдом під назвою «Пекінська формула». Предметом незгоди стала вимога, оформлена у відповідний мандат до Генерального Секретаря ООН, Генеральної Асамблеї ООН, у якій зазначалася чітка вимога до керівництва Китайської Народної Республіки звільнити 11 американських військових полонених, що належали до складу персоналу ООН, що були незаконно захоплені 25 вересня 1953 року. КНР дуже різко відреагувала на таку заяву з боку Генасамблеї, вказавши «на власне суверенне право засуджувати американських шпигунів»³², що означало абсолютну байдужість до рамки світового порядку, вибудованою Статутом ООН та державами-членами, а також до можливих санкцій, що будуть застосовані у разі невиконання зазначених положень резолюції. Важливо зауважити, що в резолюції зазначалося ключове положення, що відіграло величезну роль в успіху цієї політики: «робити за допомогою усіх інструментів, найбільш підходящими для цієї цілі, тривалі та невпинні спроби вирішити це питання»³³. Саме цим

³² UN Doc. A/2889 cited in URQUHART, B., Hammarskjöld, Alfred A. Knopf, New York, 1972, pp. 102-103

³³ General Assembly Official Records, 509th plenary meeting, 10th December 1954, p. 443.

положенням і скористався Генеральний Секретар. Оскільки «обвинувальна частина», викладена в резолюції Генеральної Асамблеї, носила надзвичайно суб'єктивний характер, аби слугувати опорою для політичної дії та втручання Генерального Секретаря, Генеральний Секретар прийняв рішення діяти у межах власних повноважень у процесі переговорів про видачу полонених³⁴, що і базується на дозволі Генасамблеї «використовувати усі інструменти, що, на думку Генерального Секретаря, є найбільш підходящими для розв'язання конфлікту».

Фактично, знаходячись у надзвичайно напруженому політичному середовищі, Генеральний Секретар приймає рішення дистанціюватися від наданому йому мандату та від імені ООН як такої, що дозволяє йому діяти в межах правової рамки, визначеної розділом XV Статуту ООН разом із тим отримувати вигоди від певної свободи політичних дій, яку надає надзвичайно влучна та стратегічно коректна інтерпретація положень мандату Генеральним Секретарем. Тому під час першої зустрічі між китайською стороною та Генеральним Секретарем він встановив подальший напрямок співпраці, зазначивши, що метою його персонального приїзду є його обов'язок згладжувати та вирішувати причини міжнародної напруги будь-де у світі, тому Генеральний Секретар не працює ні на жодну націю, ні на групу націй, представлених в ООН та чий голоси повпливали на прийняття вищезазначеної резолюції, його істинною мотивацією є особиста відповідальність за захист цінностей та принципів, викладених у Статуті ООН, які застосовуються без винятку до всіх: як і до країн-членів ООН, так і до тих країн, що не є членами ООН³⁵.

Тому акцент перемовин був віртуозно зміщений від резолюції Генеральної Асамблеї ООН, що обурила керівництво КНР, а до загальної рамки діяльності ООН, де пріоритетом у Статуті є цінності миру та справедливості, що по суті і

³⁴ Viñuales J. (2006). Can The U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting The 'Peking Formula', Bepress Legal Series, p. 11.

³⁵ Ibid, p. 12-13.

надає повноваження Генеральному Секретарю діяти так, як він це робить зараз, нівелюючи будь-який вплив на його діяльність та на його компетенцію з боку резолюції. Відтак, прийом заключався у зменшенні публічного тиску до мінімуму, натомість збільшення приватного тиску на китайську сторону до максимуму³⁶. Саме завдяки такому інтерпретаційному зсуву було досягнуто згоди із здавалося непримиренною на той час державою – комуністичною КНР, що вдалося завдяки обраній риториці (*quiet diplomacy*) Дага Хаммаршельда, який, встановивши зв'язки взаємної поваги (відійшовши від риторики звинувачень) із китайськими посадовцями, зробив невидачу полонених потенційного затратною для китайської сторони, що ризикувала втратити важливого союзника та друга, зіпсувавши встановлені приємні відносини із впливовою посадовою особою світового рівня у майбутньому.

Апелюючи до універсальних цінностей, на противагу релятивізму (історичним чи традиційним прив'язкам), Даг Хаммаршельд зміг і досягти вирішення конфлікту, не допускаючи його ескалації, а також сконструювати своє бачення політичного простору, в якому він як Генеральний Секретар ООН оперує, з визначеними правилами гри - набором цінностей. Цей випадок підтверджує тезу, висловлену попередньо, про те, що особисті якості Генерального Секретаря грають важливу роль у виконанні його функцій, передбачених розділом XV Статуту ООН. Інший важливий висновок, який варто зробити із цього виду дипломатії, що дії Генерального Секретаря за принципом безсторонності привнесли дух незалежності та об'єктивності не лише в діяльність Секретаріату як інституції, а й також в текст Статуту. Однак не варто забувати, що Рада Безпеки ООН суттєво може звузити політичний простір діяльності Генерального Секретаря, зробивши його власним інструментом, якщо він зазнає невдачі у розумінні інтересів усіх п'яти членів

³⁶ Ibid, p. 12-13.

Ради Безпеки та позиціонування своєї ролі як «поборника інтересів світу»³⁷ (яскравим прикладом є каденції У Тана (1961-1971), Курта Вальдхайма (1972-1981)).

«Пекінська формула» посприяла суттєвому розширенню правової рамки діяльності Генерального Секретаря, що призвела до еволюції його сприйняття іншими органами ООН – згода на незгоду (*agreement to disagree*). У юридичному контексті цю ситуацію можна охарактеризувати переважанням позитивного права над нормативним, оскільки наявний стан речей суттєво відрізняється від того, що був формально оформлений у Статуті ООН. З політологічної точки зору, така тенденція спостерігається, оскільки все частіше і частіше члени Ради Безпеки не могли дійти політичного консенсусу щодо питань миротворчості у тих частинах світу, де вони мають потенційні інтереси.

Результатом цього виявилось прийняття дуже нечітких та розмитих резолюцій про проведення міжнародного втручання до конфлікту, що надає у межах юридично визначених повноважень політичний важель прийняття подальших рішень саме Генеральному Секретарю, що не зменшує політичної легітимності від дій та рішень Генерального Секретаря³⁸. Якщо одного разу легальна рамка зазнала втручання та до неї були додані нові правові норми, що по суті впливали з попередніх, то можна із впевненістю казати, що такий *modus operandi* призвів до розширення правового масштабу дії (*scope of action*). Політичне поле дії (*political scope of action*) є тієї змінною, яка залежить від особистості та «рівня дипломатичності» Генерального Секретаря, поточної політичної конфігурації та наявності *ad hoc* підтримки ключовими гравцями, оскільки політична дія є до того моменту юридично сумнівною, поки вона не буде легітиматизованою Радою Безпеки, Генеральною Асамблеєю³⁹, що в

³⁷ Термін "*Spokesman for world interests*" запропонований першим Генеральним Секретарем ООН Трюгве Лі, який описаний у книзі Meisler S. (1995). *United Nations: The First Fifty Years*, New York, Atlantic Monthly Press, p. 34.

³⁸ Viñuales J. (2006). Can The U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting The 'Peking Formula', *Bepress Legal Series*, p. 21-22.

³⁹ *Ibid*, p. 23-24.

подальшому і призведе до збільшення правової рамки діяльності Генерального Секретаря. Історичною підgrundттям цьому слугувало розуміння своїх повноважень Дагом Хаммаршельдом, який зазначав, що «Генеральний секретар має чітко виражене у Статуті ООН право ініціативи, яке сягає у своїй реалізації набагато далі за прописані у Статуті межі»⁴⁰. Тому, незважаючи на правову основу підпорядкування Генерального Секретаря Раді Безпеки ООН та Генеральній Асамблеї, така позиція, що дістала свого неформального політичного поширення в межах усталеної правової рамки, змушує навіть ці органи рахуватися з еволюцією повноважень Генерального Секретаря. Крім того, як вже зазначалося, частина 1 статті 7 Статуту ООН визначає рівноправні позиції Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки та Секретаріату, що є дуже важливим аргументом для Генерального Секретаря для утвердження незалежної ролі у підтриманні миру.

1.5. Структура та особливості імплементації місії «добрих послуг» ООН.

Одними із таких дій Генерального Секретаря, що є важливим важелем його протистояння Раді Безпеки та інструментом у застосування і відстоюванні власної незалежності, є добрі послуги (*good offices*), що, зазвичай, передують офіційному впровадженню миротворчої місії ООН. Визначення добрих послуг як інструменту встановлення миру знаходимо на 68-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН 5 грудня 1988 року, де в 20 пункті зазначається, що «Генеральний Секретар має наполегливо закликати держав шукати вирішення проблеми мирними способами на їхній вибір, а також пропонувати добрі послуги чи інші інструменти, які він/вона вважають за доречні/доцільні»⁴¹, а основною метою добрих послуг виступає «запобігання перетворенню конфлікту в загрозу міжнародному миру та світовому порядку»⁴². Така ініціатива з часів запровадження «Пекінської формули» стала певним

⁴⁰ Stanley Meisler, *United Nations: The First Fifty Years* (New York: Atlantic Monthly Press, 1995), p. 34.

⁴¹ Rauschning D. *General Assembly Official Records, 68th plenary meeting, 5th December 1988, Key Resolutions of the United Nations General Assembly 1946-1996*, p. 22–23.

⁴² *Ibid*, p. 24.

обов'язком Генерального Секретаря, а не лише його правом, як вказано в статті 99 Статуту ООН. До того ж, такий механізм передбачений змістом частини 1 статті 33 Статуту ООН, де зазначено, що «сторони, що беруть участь у будь-якому конфлікті, продовження якого могло б загрожувати підтримці міжнародного миру й безпеки, повинні насамперед намагатися вирішити конфлікт шляхом переговорів, обстеження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду, звертання до регіональних органів або угод чи інших мирних засобів на власний вибір»⁴³.

Саме диспозиційна норма, що сформульована як «інші мирні засоби на власний вибір» дає можливість Генеральному Секретарю в межах своїх повноважень застосовувати інструмент «добрих послуг», юридична характеристика якого була визначена на 68 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї. На базі застосування «добрих послуг» для мирного вирішення конфліктів Генеральний Секретар не потребує дозволів чи спеціального мандату від Ради Безпеки ООН, а ініціює їх, виходячи з морального «духу» Статуту ООН⁴⁴. Крім того, в рамках цього механізму підтримання миру Генсек може формувати неформальні та предметно орієнтовані малі коаліції з держав-членів ООН, що відомі як «групи друзів»⁴⁵, що входять в Раду Безпеки ООН чи не входять. Така стратегія дозволяє сформувати потужні важелі впливу в межах Організації, координувати дії в межах Ради Безпеки ООН, здійснювати вплив на неї та лобіювати інтереси миротворчості на противагу інтересам, що гальмують ці процеси з певних причин. Конкретні інструментарії, що можуть використовуватися Генеральним Секретарем, аби застосувати механізм «добрих послуг»:

- *Уповноваження спеціальних представників Секретаріату для менеджменту конфлікту між конфліктуючими сторонами*

⁴³ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 25.

⁴⁴ Whitfield T. (2007) Good offices and “groups of friends”/ Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge University Press, p. 86-87.

⁴⁵ Ibid, p. 86.

безпосередньо у місці конфронтації. Так само в межах «Пекінської формули» та Статуту ООН ці функції може виконувати Генеральний Секретар;

- Мобілізація держав, що будуть сприяти та заохочувати вироблення конкретних положень, політик для вирішення конфлікту, а також забезпечуватимуть легітимацію дій спеціальних представників Секретаріату на місцях.*

Однак, незважаючи на те, що ці дві позиції можуть застосовуватися незалежно одна від одної, але найбільшого «політичного голосу» та легітимації вони отримують, коли імплементуються синхронно, взаємно підсилюючи одна одну. Відтак, потужним механізмом в межах цього процесу виступають створені за ініціативи Генерального Секретаря **консультативні комітети**, до яких входять держави, що підтримують мету миротворчості та найбільше розділяють інтерес вирішення конфлікту на об'єктивних засадах.

Чи не найважливішою функцією цих комітетів є підтримання та асистування миротворчих місій, ініційованих Радою Безпеки ООН, та проведення консультацій із Генеральною Асамблеєю та Радою Безпеки для вироблення узгоджених позиції на основі консенсусу для прийняття необхідних резолюцій. Проте така стратегія з використанням впливу для вирішення конфлікту «груп друзів» неодноразово була *неуспішною*, коли спостерігався розкол єдності і консенсусу між країнами, що знаходяться в цьому комітеті, що починають мати особистий інтерес у вирішенні конфлікту на власних засадах, порушуючи принцип безсторонності та об'єктивності, або коли пріоритетом починає виступати не мета встановлення миру, а важливість індивідуальних стосунків між державами. Прикладами таких невдач у адвокації є операції в Гаїті (стосується Місії ООН із стабілізації ситуації Гаїті (United Nations Stabilisation Mission in Haiti) з 2004 по 2017 рік, де інтереси зберегти добрі взаємозв'язки між взяли гору над бажанням розв'язати конфлікт) та Абхазії (стосується Місії по спостереженню в Грузії (United Nations Observer Mission in Georgia) 1993-

2009, де серед «групи друзів» для Генерального Секретаря знаходилася держава, яка безпосередньо була зацікавлена у збереженні статусу кво, лобіюючи свої інтереси як домінантного гравця в регіоні).

Аби вирішити цю дилему, на 50-му засіданні Генеральної Асамблеї ООН в 1995 році в Додатку до «Порядку денного для миру» (An Agenda For Peace) Генеральний Секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі підготував програмний документ, у якому виклав своє бачення, як можливо удосконалити механізм, що передбачає створення консультативних груп для допомоги Генеральному Секретарю у вирішенні питань миротворчості. Він зазначив, що «такі групи держав неформально формуються за критерієм зацікавленості у об'єктивному вирішенні конфлікту і мають на меті надавати підтримку Генеральному Секретарю на його вимогу із тих положень і практик, де вона найбільше необхідна.

Тому, перш за все, треба запровадити механізм визначення хто є відповідальним за що, оскільки мандат наданий Генеральному Секретарю, який є на чолі його виконання та повністю відповідальним за результати. У разі, якщо держави ініціюються певні рішення або втручаються у процес без згоди та без вимоги Генерального Секретаря, з'являється ризик дублювання зусиль, які можуть використовуватися на свою користь ворогуючими сторонами»⁴⁶. Відтак, у вищезазначених тезах мова йдеться про обструкцію та непослух вимогами Генерального Секретаря у виконанні або невиконанні його прохань, що мають сприяти ідеї підтримання миру. Таким чином, прерогативою Генерального Секретаря є створення ad hoc механізмів миротворчості⁴⁷, серед яких формування ініційованих робочих/контактних груп чи комітетів із держав-симпатиків, створення фільтрів, що дозволяють чи навпаки роблять небажаним включення держави (держави-сусіди, держави із власним інтересом у

⁴⁶ Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations, Fiftieth session, 25th January, 1995 / General Assembly, Security Council, p. 19.

⁴⁷ Teresa Whitfield. Good offices and "groups of friends" / Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge University Press, 2007, p. 93-94.

результаті переговорів, «держави із пасивним інтересом») до групи, вибір та «кадрове наповнення» відповідних консультативних комісій, що будуть сприяти розв'язанню конфлікту, його превенції та відповідному менеджменту на мирних засадах, здійснення контролю над їхньою діяльністю. Така функція відповідає духу моральності, закладеному в Статуті ООН, та виходить із принципів особистої відповідальності Генерального Секретаря за завдання, доручені йому Радою Безпеки та Генеральною Асамблеєю.

До того ж, чи не одним із важливих критерієм обрання держави до групи є наявність певного «дипломатичного капіталу»⁴⁸, знання та її здатність ресурсно докластися до вирішення конфлікту, оскільки велика кількість держав у контактній групі, що можуть забезпечити малий потенціал для конфліктного менеджменту, слугують лише дестабілізуючим фактором, провокуючи неефективність та застій ідей, дій, ресурсів. Звичайно, висновки та ідеї, висловлені цими агентами, не мають важливого значення в межах виконання мандату, однак мають потужне легітимуюче значення та по суті фреймують основоположні принципи та цінності, що стосуються конкретного вирішення конфліктної ситуації.

Важливо зазначити, що переговори та консультації із державами-симпатиками не обов'язково має супроводжуватися створенням бюрократичної структури у вигляді комітету чи комісії. Прикладом такої модифікації є тривалий процес переговорів та узгоджень, які проговорив Генеральний Секретар ООН Кофі Аннан під час загострення конфлікту в Кіпрі з 1963 року по 2003 рік. Складність процесу полягала у динамічному розвитку подій, що чи формували вікно політичних можливостей для вирішення конфлікту на консенсусних засадах, чи навпаки закривали і звужували політичне поле для маневру для Генерального Секретаря, так як грецькі кіпріоти та турецькі кіпріоти відмовлялися порозумітися, хоча мали спільні інтереси у політичному та правовому захисті представників цих двох етнічних груп на двох частинах

⁴⁸ Ibid, p. 97.

території Кіпру. Дуже мало намагань прокомунікувати та пояснити позицію, аби прийти спільного рішення спостерігалось зі сторони лідерів грецьких кіпріотів, що очолювали більшу частину Кіпру. В умовах нестабільності Кофі Аннан заручався підтримкою «широких шарів» потенційних друзів Генерального Секретаря – невизначеного кола держав, які могли в конкретній ситуації надати необхідну дипломатичну чи ресурсну підтримку, здійснити адвокацію певних ідей⁴⁹, а легітимацію він шукав у Європейського Союзу, що був активним посередником у вирішенні конфлікту, так як Кіпр мав намір приєднатися до ЄС. Такий механізм найбільш придатний в умовах відсутності надійних регіональних та міжнародних механізмів залучення до посередництва та менеджменту конфлікту, до визначення ключових «опор» подальшої співпраці в межах миротворчої місії, так як він дозволяє за принципів об'єктивності та безсторонності здвинути ситуації з мертвої точки, окреслити рамку співпраці, змусити сторони почути одна одну та за допомогою незалежних медіаторів знайти спільні точки дотику, що стануть джерелом необхідної легітимації для конфліктуючих сторін, що мають прийняти політичну незаангажованість пропозицій.

⁴⁹ Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, April 1st, 2003, issued by United Nations Security Council, S/2003/398, parag. 130-144. Mode of access: <http://www.cyprusun.org/?p=2568>.

Розділ II. Концептуалізації збройного конфлікту на Донбасі, спричиненого актом агресії Російської Федерації 7 квітня 2014 року на території Донецької та Луганської областей України.

Після розпаду Радянського Союзу держави, що почали одна за одною проголошувати свою незалежність, стикнулися з багатьма проблемами пострадянського державотворення – постулювання власних національних ідентичностей. Цей процес супроводжувався постійними політичними кризами та спорами щодо того, кому із держав за національним принципом належить та чи інша територія, що раніше була «радянською».

2.1. Легітимація Російською Федерацією вторгнення на територію України: історична перспектива.

Ці території стали об'єктами політичної міфологізації, центрами дискурсивної та ціннісної боротьби між часто сусідніми країнами, які наділяли їх надзвичайним легітимуючим та основоположним значенням для нових політичних режимів, що починали самостійні пошуки для побудови підґрунтя для власних національних ідентичностей та стосунків один з одним. Примітними в цьому плані є заява першого президента незалежної Росії – Бориса Єльцина, який, дізнавшись про проголошення незалежності Україною в серпні 1991 року, пригрозив, що «якщо Україна шукає незалежності, то він має порушити питання про територіальні претензії Росії»⁵⁰, зацентрувавши увагу на наявності на території України суверенних республік. Протягом багатьох років міфологеми «подарунку», «суверенної та незалежної республіки з правом на самовизначення» застосовувалися до наразі анексованої території Криму, що аргументувалося критерієм національності та мови - присутністю росіян та російськомовного населення. Дискурсивна боротьба щодо цього питання точилася протягом усіх років незалежності України, і ця криза досягла свого піку в 2014 році, коли на фоні зіткнення двох стратегічних виборів –

⁵⁰ . Wood E, Pomeranze W., Merry W., Trudolyubov M. (2016). Roots of Russia's War in Ukraine, Woodrow Wilson Center Press, p. 6-7.

європейського проти російського – переміг перший, що вилилося у анексію Криму в березні цього ж року. Однак незаконне вторгнення до Криму та його приєднання до Російської Федерації було першим етапом протистояння за відновлення того «територіального балансу» Росії, який був порушений розвалом Радянського Союзу та виходу з нього України з власною думкою про належність Криму та інших «спірних» територій. 7 квітня 2014 року проросійські озброєні групи у ході перевороту захоплюють владу в Донецьку, а 11 квітня – в Луганську, утворюючи самопроголошені Донецьку та Луганську Народні Республіки, знову застосовуючи термінологію «незалежних республік». Подія супроводжувалася в умовах відкриття вікна політичних можливостей - суттєвим послабленням ресурсної та адміністративної спроможності держави забезпечувати цілісність території, її стабільне функціонування, так як на фоні розгорталися трагічні події Революції Гідності, зміна влади в умовах загального неспокою та протестних настроїв.

Легітимацією на вторгнення російської влади на територію Донецької та Луганської областей, на її окупацію та на підтримку встановлення політичного режиму сепаратистів виступали заяви про захист російськомовного населення та порушення питання історичної справедливості приналежності зазначених територій Україні⁵¹. Чутливі теми мови та національності, що виступають специфікою даного регіону, встановлювалися на порядок денний сепаратистами разом із використанням більш широких історичних міфологем, що створювали альтернативне смислове наповнення історичної тягlosti місцевості, що охоплює Східну Україну, включаючи такі області, як Харківська, Донецька, Луганська, Херсонська, Миколаївська, Одеська, Запорізька та Дніпровська. Цей прийом конструювання простору та смислів забезпечив сепаратистам вдалий інструмент для мобілізації підтримки

⁵¹ Мы были вынуждены защищать русскоязычное население Донбасса"/ Радіо Свобода, 12 жовтня 2016 року /[Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.svoboda.org/a/28048368.html>

переважно політично пасивного населення⁵², що допомогло сформувати потрібну колективну ідентичність, необхідний рівень групової співпраці та політичної мобілізації⁵³. Створивши для населення зв'язок із конкретною територією як «споконвічною Батьківщиною», що визначає їхнє положення в просторі і часі, незважаючи на всі інші історичні події, що вносили свої модифікації⁵⁴, сепаратисти використали тісні економічні зв'язки місцевої еліти з Росією, спільне радянське минуле, незадоволення існуючим *status quo*, аби постулювати свою окремішність від іншої території України і візію щодо власного зовнішньополітичного майбутнього. Також на базі відібраних історичних фактів, локальні політичні підприємці почали реконструйовувати існуючі ідентичності місцевого населення, акцентуючи увагу не тільки на поліетнічному складі даного регіону, а й приписуючи їм статус «корінного народу»⁵⁵, що підтверджує міф про них, як перших поселенців, відмінних від українських, хто заселили ці землі в минулому, тому мають на неї повне право в теперішньому і майбутньому. Зазначений міф ґрунтується на приналежності цієї території до юрисдикції Донських козаків з XVI по XIX століття, що зосереджувалися переважно на території Росії та мали зовсім інше походження, політичні традиції, аніж запорізьке козацтво⁵⁶, потім входження до штучного адміністративного концепту «Новоросії» в межах Російської імперії в 1764 році, самопроголошеної в 1918 році Донецько-Криворізької Радянської Республіки. Етнічний же склад цього регіону був сформований штучно шляхом примусового переселення та економічного заохочення російськомовного населення з теренів Російської імперії переїжджати та заселяти ці території

⁵² Згідно з дослідженням регіону Донбасу, проведеним у квітні-травні 2015 року для створення стратегічних та операційних рекомендацій для Стратегії USAID з співпраці в цілях розвитку, для всіх опитаних притаманна пасивність у громадському житті та сповідування патерналістських поглядів. Відтак, 34% опитаних вважають, що держава має піклуватися про своїх громадян, аніж громадяни мають турбуватися про свій добробут самостійно. Джерело: Jennings R. S., Long B., Morrin J., Grechko O. (April 24, 2017). An Assessment of the Donbas Region of Ukraine, Strategic and Operational Recommendations for USAID's Country Development Cooperation Strategy 2017-2022, sponsored by USAID. Mode of access: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/USAID-Donbass-2017-review1.pdf>, 68 p.

⁵³ Wilson A. (1995). The Donbas between Ukraine and Russia: The Use of History in Political Disputes, *Journal of Contemporary History* (SAGE, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 30, p. 267-268.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid, p. 266-267.

⁵⁶ Lavriv P. (1992). *A History of South-Eastern Ukraine*, p. 27.

після Другої світової війни. Таким чином, кількість росіян в цих областях зросла від 31,4 % (639,000) в 1926 році до 44% (3,595,000) в 1989 році⁵⁷. Разом із політикою русифікації, що здійснювалася на цій території аж до фактичного розвалу Радянського Союзу, та встановленням довготривалих тісних економічних взаємозалежних зв'язків між місцевими елітами та елітами по ту сторону українського кордону утворилися ключові положення русофільської історіографії⁵⁸ (А. Wilson, Т.Кuzio). Вони полягають у ствердженні того факту, що росіяни не є іммігрантами і представниками національної меншини на Донбасі, вони є корінним народом. Саме тому сепаратисти і місцева спонсорована проросійська еліта використали ці позиції, аби обґрунтувати той факт, що не російськомовне населення та особи, що вважають себе росіянами, мають покинути цей регіон, а що центральна влада України має або визнати спеціальний статус Донбасу, або забезпечити його приєднання до території Російської Федерації⁵⁹. Ця дискурсивна боротьба тривала протягом багатьох століть і артикульовані роками міфи були використані в трагічні для України часи, коли держава втратила свою адміністративну спроможність та фактичну монополію на застосування насилля на своїй території. Результатом стало утворення самопроголошених Луганської та Донецької Народних Республік.

Однак і у науковій літературі, і у світі загалом відсутнє уніфіковане визначення, що повністю огортає події, що відбувалися на території Донецької та Луганської областей. Складність концептуалізації ситуації на Сході України полягає у, перш за все, відсутності повної та достовірної інформації про основних стейкхолдерів конфлікту, зокрема так званих бойовиків «Л/ДНР»,

⁵⁷ Wilson A. (1995). The Donbas between Ukraine and Russia: The Use of History in Political Disputes, *Journal of Contemporary History* (SAGE, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 30, p. 275.

⁵⁸ Русофільська історіографія першопочатково була побудована на Великій Російській історіографії ще за часів імперії, згодом склала ліву частину Радянської історіографії, що використовувала русофільську рамку для історіографій інших націй, що знаходилися в складі Радянського Союзу. У термінах русофільської історіографії Україна не може бути трактована незалежним політичним утворенням, а тільки регіональним варіантом загальноросійської політичної ідентичності. До того ж, українська нація утворилася в результаті історичної випадковості після порушення «зовнішніми силами» російської єдності. Детальне пояснення міститься у статті Тараса Кузьо: Kuzio T. (2001). *Post-Soviet Ukrainian Historiography in Ukraine*, *Internationale Schulbuchforschung*, pp. 27-42, Wendy Slater, Andrew Wilson (2004). *The Legacy of the Soviet Union*, Palgrave Macmillan, 285 p.

⁵⁹ Wilson A. (1995). The Donbas between Ukraine and Russia: The Use of History in Political Disputes, *Journal of Contemporary History* (SAGE, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 30, p. 283.

фінансування їхньої діяльності та офіційної позиції збоку Російської Федерації. По-друге, чітке визначення подій, що беруть свій початок з квітня 2014 року і до сьогодні, чи навіть бажання нарешті визначити сторони конфлікту, їхні основні інтереси та предмет боротьби вимагає суттєвої дипломатичної роботи, ризику зіпсувати чи принести в жертву існуючі зовнішньополітичні стратегії багатьох світових акторів, хоча справа стосується не партикулярних інтересів кожної окремої держави, а загальнолюдських та широко декларованих принципів міжнародного права та прав людини. Відтак, це створює надзвичайно великі репутаційні, економічні, політичні втрати прийняття правдивої реальності для багатьох країн світу та впливових міжнародних організацій та призведе до послаблення їхнього авторитету на світовій арені, так як багато з них політично чи економічно співпрацюють із головним стейкхолдером конфлікту на Сході України – Російською Федерацією, а відсутність відповідної реакції знаменуватиме слабкість та конформізм.

2.2. Основні заяви та терміни, що вживалися міжнародними організаціями та посадовими особами для опису подій квітня 2014 року в Україні.

Концептуалізація конфлікту на Сході України є надзвичайно важливим та необхідним кроком для потенційного мирного вирішення ситуації та стабілізації становища на території Донецької і Луганської областей. Визначення усіх змінних конфлікту: причин, основних сторін, зацікавлених агентів, умови досягнення згоди, ключові позиції та глибинні інтереси, дозволить залучити впливовий інструмент міжнародного посередництва у вирішенні міждержавних конфліктів - миротворчих місій (як чи не єдиний шлях вирішення цієї ситуації), аби не допустити збоку суб'єктів конфлікту збереження *status quo* та, у результаті, замороження конфлікту. У короткостроковій перспективі цей крок дозволить закріпити припинення вогню, забезпечити дотримання прав людини та захистити цивільне населення, відновити частковий контроль над окупованою територією, а у довгостроковій -

повну реінтеграцію Донбасу до складу України. До того ж, у разі визначення суті конфлікту неминучим постане питання ініціювання судового процесу міжнародними судовими інституціями, до чієї юрисдикції входить розгляд відповідного предмету злочину – злочин агресії, що є невід’ємним механізмом міжнародного права для відшкодування як матеріальних, так і моральних збитків, завданих постраждалій державі державою-винуватцем, її посадовими особами та ключовими акторами.

Перш за все, необхідно звернути увагу на термінологію, яка вживалася ключовими світовими лідерами, міжнародними організаціями у своїх коментарях щодо ситуації на Сході України під час активних фаз та початкових етапів розгортання конфлікту – з 1 по 13 квітня 2014 року. Наведені інституції у своїх заявах використовували такі означення для опису конфлікту⁶⁰:

- 11 квітня 2014 рік – заява прес-секретаря Білого Дому Джея Карні: «висловлюємо занепокоєність щодо ситуації на Сході України» (*concerning situation*);
- 10 квітня 2014 рік – коротке резюме, опубліковане Офісом прес-секретаря Білого Дому, після телефонної розмови Президента США Барака Обами з канцлером Німеччини Ангелою Меркель: «Президент Обама говорив із канцлером Меркель про ситуацію у Східній Україні, що викликає занепокоєння» (*concerning situation*);
- 10 квітня 2014 рік – заява Вікторії Нуланд, заступниці Секретаря Бюро у європейських та євразійських справах, перед сенатом Комітету із зовнішніх справ: «безпековий виклик» (*security challenge*), криза (*crisis*);
- 10 квітня 2014 рік – заява посла місії США Деніела Бейєра до ОБСЄ: «кампанія з дестабілізації» (*campaign of destabilization*), «дестабілізація публічного життя в Східній Україні» (*destabilize public life in eastern Ukraine*);

⁶⁰ Official statements regarding the events in Ukraine from top UN officials and Heads of foreign missions and representations. December 2013 - January 2015, United Nations Ukraine. Mode of access: <http://www.un.org.ua/ua/informatsiyni-tsentr/news/3246-2013-12-05-17-51-07-official-statement>.

- 10 квітня 2014 рік – виступ Генерального Секретаря НАТО Андерса Расмуссена: «Росія розпалює етнічну напругу в Східній Україні та провокує неспокій», «справлятися зі створеною Росією нестабільністю»;
- 9 квітня 2014 рік – розмова Джона Керрі, Державного Секретаря США, із Міністром закордонних справ Росії Сергієм Лавровим: «безпекова ситуація в ключових містах Східної України» (*security situation*);
- 9 квітня 2014 рік – заява Катерини Ештон від імені Європейського Союзу: «тривожні події в Східній Україні» (*worrying developments*);
- 8 квітня 2014 рік – заява Секретаря із закордонних справ Об'єднаного Королівства Вільяма Хага: «збройна присутність Росії у Східній Україні», «навмисна ескалація», «обережне оцінювання подій у Східній Україні».

Виходячи із вищезазначеного, більшість заяв міжнародних лідерів та інституцій є достатньо поверховими, такими, що не відображають глибину конфлікту та не несуть у собі інформації, яка б сприяла його вирішенню. Вони переважно висловлюють занепокоєння ситуацією, кризою, дестабілізацією, навіть не визнаючи факт прямої агресії однієї держави щодо іншої. Дуже влучними щодо концептуалізації подій, що трапилися в Східній Україні, є слова Секретаря із закордонних справ Об'єднаного Королівства Вільяма Хага, який разом із визнанням факту присутності на території Донбасу російських збройних угруповань та техніки, закликає не робити «гучних заяв» щодо основних зацікавлених акторів та агентів дії.

Однак засоби масової інформації, як основні інструменти формування громадської думки, фреймують події, що відбуваються в світі, із узгодженням щодо зовнішньополітичних позиції держави, від імені якої вони публікують матеріали⁶¹. Тому, з одного боку, ЗМІ формують сенси та ставлення публіки і державних інституцій щодо подій, що відбуваються у світі, а з іншого боку,

⁶¹ Herman E. S. and Chomsky N. (2008) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. London: The Bodley Head, p. 329.

вони виступають медіаторами та легітиматорами політики та публічної стратегії, що формувалася протягом тривалого часу та проводиться державою щодо певної країни. Тому, аналізуючи інформаційний простір протягом висвітлення початкових етапів розгортання конфлікту на Сході України (з квітня 2014 року), чітко споглядається виділення потужного наративу в дискурсі міжнародних відносин - «нової холодної війни» (*new cold war*), де США та ЄС стоять по один бік ворогуючого табору, підтримуючи одну сторону конфлікту України – новообрану владу та її політику євроінтеграції та демократизації, в той час як іншій стороні конфлікту – сепаратистським угруповуванням, що захопили владу в Донецькій та Луганській областях, здійснює сприяння Російська Федерація⁶². У цей час концептуалізація конфлікту в Україні акцентувалася на висвітлення подій багатьма престижними та впливовими західноєвропейськими виданнями у світлі «насилля та війни»⁶³, де прослідковуються прямі натяки на джерело первинної причини конфлікту – збройної інтервенції Росії та її підтримки сепаратистів. Відхід від риторики «обережності» та «толерантності» у описах ситуації на Сході України відбувається після авіакатастрофи, пов'язаної зі збиттям бойовиками «Л/ДНР» Боїнгу МН17 та з публікацією знімків із супутників, де лунають чіткі звинувачення в адресу Російської Федерації у «міжнародному звірстві» (*international atrocities*)⁶⁴. Цей термін ознаменував появу ще одного поняття, який почали вживати як в науковому, так і в медійному дискурсі до українського контексту - «опосередкована війна» (*proxy war*), де Україна стала плацдармом для зіткнення геополітичних інтересів Заходу (США та ЄС) та Сходу (Російської Федерації)⁶⁵, що існує на перетині конкуруючих концептів «збройного конфлікту», «регіональної кризи», «війни».

⁶² Ojala, M., & Pantti, M. (2017). Naturalising the new cold war: The geopolitics of framing the Ukrainian conflict in four European newspapers. *Global Media and Communication*, 13(1), p. 2-3.

⁶³ Ibid, p. 8-9. Дослідження проводилося фінськими вченими за методологією контент-аналізу 4 впливових європейських видань з найбільшим суспільним охоптом (The Guardian (Велика Британія), Die Welt (Німеччина), Dagens Nyheter (Швеція), Helsingin Sanomat (Фінляндія)).

⁶⁴ Ibid, p. 8.

⁶⁵ Ibid, p. 9-11.

Однією із перших міжнародних інституцій, що намагалася внести ясність у визначення конфлікту на Донбасі був **Міжнародний Кримінальний Суд**. Незважаючи на те, що Україна не ратифікувала Римський Статут, країна визнала юрисдикцію суду, двічі ратифікувавши частину 3 статті 12 Статуту, розслідувати злочини, що мали місце спочатку після подій 21 лютого 2014 року, а потім після анексії Криму та агресії на території Донецької і Луганської областей. Однак інституція зіштовхнулася із проблемою визначення предметної юрисдикції щодо України, оскільки природа конфлікту, на думку Прокурора, дуже розмита і нечітка згідно з вимогами класифікації, що існують в міжнародному праві. Відтак, до 14 липня 2014 року криза на Сході України була класифікована як «не міжнародний збройний конфлікт» (*non-international armed conflict*)⁶⁶. Однак після вказаної дати, коли підтвердилася інформація про те, що Російська Федерація здійснює контроль над озброєними групами в Східній Україні, криза була перекваліфікована в «міжнародний збройний конфлікт» (*international armed conflict*)⁶⁷. Проте все одно питання про визначення предметної юрисдикції Суду в межах цього конфлікту залишається відкритим⁶⁸, оскільки нестача достовірної інформації, стрімкий перебіг подій та політичний тиск заважають цілісній концептуалізації конфлікту.

Міжнародна правозахисна організація **Amnesty International** у своїх офіційних заявах вживала термін «не міжнародний збройний конфлікт»⁶⁹ для опису подій на Донбасі. Однак, після дослідження ними знімків, отриманих із супутника, що доводять причетність Росії та російських збройних сил до військової агресії на території Донецької та Луганської областей, та проведення моніторингової місії на Донбасі⁷⁰ організація отримала необхідні докази, аби,

⁶⁶ Report on Preliminary Examination Activities 2018, The Office of Prosecutor, International Criminal Court, 5 December 2018, p. 21-22.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid, p. 28-29.

⁶⁹ Non-international armed conflicts in Ukraine, Geneva Academy, Rulac. Mode of access: <http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-ukraine#collapse4accord>.

⁷⁰ Моніторингова місія проводилася структурним підрозділом Amnesty International в Україні та полягала в опитуванні очевидців та місцевих жителів про їхнє життя, про дії сепаратистів та про події, що вони переживають, знаходячись в епіцентрі конфлікту.

згідно з нормами міжнародного права, перекваліфікувати його в «міжнародний збройний конфлікт»⁷¹. Згодом, в рамках зазначеної місії, інституція знову дещо змінює вектор у висвітленні ситуації на Сході України, оскільки використовували свідчення очевидців, що доводять вчинення сепаратистами численних воєнних злочинів⁷², що порушують Четверту Женевську Конвенцію 1949 року (Захист цивільного населення під час війни) та Перший протокол до цієї Конвенції (Захист жертв міжнародних збройних конфліктів), що вже переходить у площину міжнародного гуманітарного права. Тому, зважаючи на оперування термінологією злочинів війни, висвітленням у цьому дусі боїв біля Лисичанська, Красного Луча, Рубіжного та Слов'янська на перші шпальти офіційних заяв від цієї організації виходить означення конфлікту як «війни на Донбасі»⁷³.

Організація Об'єднаних Націй була однією із перших інституцій, що почала активну діяльність для пом'якшення наслідків конфлікту на Сході України та для винесення цієї проблеми на світовий порядок денний. Для цього, починаючи з 14 березня 2014 року на території України була запроваджена Моніторингова місія ООН за дотриманням прав людини (*United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine*), тому найперші спроби цієї організації концептуалізувати конфлікт ми зустрічаємо у звітах про діяльність Моніторингової місії. У Звіті за березень-вересень 2014 року, опублікованому 19 вересня 2014 року, йдеться про події на Сході України як «збройний конфлікт»⁷⁴, неодноразово в контексті конфлікту зазначається «порушення міжнародного гуманітарного права»⁷⁵. Така сама парадигма висвітлення подій на Донбасі спостерігається у подальших звітах з Моніторингової місії, де

⁷¹ Ukraine: Mounting evidence of war crimes and Russian involvement, Amnesty International. Mode of access: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/09/ukraine-mounting-evidence-war-crimes-and-russian-involvement/>

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine, A/HRC/27/75, Human Rights Council, General Assembly, 19 September 2014, 239 p., p. 3-4. Mode of access: <https://undocs.org/A/HRC/27/75>

⁷⁵ Ibid.

продовжує вживатися абстрактне поняття «збройного конфлікту» з прив'язкою до деперсоніфікованих положень (без застосування цих положень до конкретного конфлікту на Донбасі) міжнародного захисту прав людини, міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права⁷⁶. Однак риторика ООН змінюється після збиття Боїнгу МН17, де конфлікт зазнає іншого виміру – із беззаперечними доказами втручання російського фінансування, влади, збройних сил (як техніки, так і персоналу). Тому у звіті щодо Місії Спеціального доповідача ООН з питань несанкціонованих судом страт, страт без належного судового розслідування, свавільних страт у висновках публікується нове означення конфлікту (таке, що не підпадає під конвенційну рамку міжнародного права) – «жорстокий збройний конфлікт із потужним міжнародним виміром» (*A brutal armed conflict with strong international dimensions*)⁷⁷. Однак, знову ж таки, ООН не кваліфікували конфлікт як «міжнародний збройний конфлікт», проте зазначили про суттєвий вплив міжнародних акторів (без чіткої конкретизації яких саме) на збройне протистояння на Сході України.

Показовою є позиція Ради Безпеки ООН, що, згідно зі Статутом ООН, несе відповідальність за підтримку міжнародного миру й безпеки⁷⁸. Було видано дві резолюції Ради Безпеки ООН в проміжку з 2014 року по 2020 рік, що стосуються конфлікту на Сході України. Перша резолюція стосується трагічної події із збиттям 17 липня Малазійського Боїнгу МН17, однак жодних згадок про наявність озброєних груп та збройного протистояння на території Донецьких та Луганських областей⁷⁹. Наступна резолюція була прийнята 17 лютого 2015 року для постулювання підтримки Радою Безпеки ООН предмету

⁷⁶ Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, p. 6-8. Mode of access:

https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHRTematicReportUkraineJan2014-May2016_EN.pdf

⁷⁷ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Ukraine, A/HRC/32/39/Add.1, Human Rights Council, General Assembly, 22 p., p. 19-20. Mode of access: http://www.rulac.org/assets/downloads/SRESAE_Ukraine_2016.pdf

⁷⁸ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 21.

⁷⁹ Resolution 2166 (2014), S/RES/2166 (2014), Adopted by the Security Council at its 7221st meeting, on 21 July 2014. Mode of access: [https://undocs.org/S/RES/2166\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2166(2014)).

підписання Мінських угод 12 лютого 2015 року та їх основних положень⁸⁰. У ній вживаються загальні фрази на кшталт «ситуація в східних регіонах України»⁸¹, «наявна криза»⁸², «трагічні події та насилля в східних регіонах України»⁸³. Абстрактне формулювання проблеми, очевидна відсутність питання врегулювання та дослідження подій, що відбуваються на Сході України, говорить про незацікавленість Ради Безпеки ООН у вирішенні цього конфлікту, стабілізації ситуації та відновлення балансу миру у світі.

Генеральна Асамблея ООН також залишилася осторонь концептуалізації подій на Донбасі, оскільки поза її увагою залишився факт повторного порушення суверенітету України російською владою, її тривала навмисна дестабілізація цілісності української території, фінансування неспокою та відкрита підтримка воєнних злочинів, що вчинялися сепаратистами на захоплених територіях. Нею були видані щонайменше дві резолюції, що стосуються дотримання прав людини в окупованому Криму⁸⁴ та проблеми мілітаризації Криму, а також деяких частин Чорного та Азовського морів⁸⁵, однак жодного документу, який би порушував питання про агресію Російської Федерації на Сході України.

2.3. Визначення природи конфлікту згідно з нормами міжнародного кримінального права: міжнародні та неміжнародні збройні конфлікти.

Згідно з нормами міжнародного кримінального права, існує два види конфліктів: міжнародні збройні конфлікти та неміжнародні збройні конфлікти. Визначення та характеристики першого знаходимо в статті 2 Четвертої

⁸⁰ Resolution 2202 (2015), S/RES/2202 (2015), Adopted by the Security Council at its 7384th meeting, on 17 February 2015. Mode of access: [https://undocs.org/S/RES/2202%20\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2202%20(2015)).

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018, A/RES/73/263, Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/73/263>.

⁸⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2019, A/RES/74/17, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/74/17>.

Женевської Конвенції про захист цивільного населення під час війни, де говориться, що міжнародний збройний конфлікт застосовується «до всіх випадків оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни»⁸⁶. Також у межах цієї статті конкретизується ще одна важлива норма. До міжнародного збройного конфлікту також відносяться «[випадки] часткової або цілковитої окупації Високої Договірної Сторони, навіть якщо ця окупація не натрапляє на жодний збройний спротив»⁸⁷. Однак постає питання про визначення та чіткі вимоги щодо кваліфікації конфронтації як збройного конфлікту. Коментар до Третьої Женевської Конвенції про ставлення до в'язнів війни конкретизує дефініцію «збройного конфлікту», де зазначається, що «збройним конфліктом можуть вважатися будь-які розбіжності між державами, що призводить до втручання військових збройних сил з обох сторін; неважливим є наскільки довго триває конфлікт, кількість жертв, кількість залученого військового персоналу»⁸⁸. Важливою є примітка до цього коментаря, яка вводить ще одну умову, яка є ключовою в означенні конфлікту: «навіть якщо вогонь припинено, але наявний факт існування в однієї зі сторін військовополонених»⁸⁹, то це стає підставою застосування положень Третьої Женевської Конвенції та визначення конфронтації як збройного конфлікту. Повертаючись до українського контексту, то, згідно зі звітом волонтерської організації «Центр за визволення полонених», станом на 13 вересня 2014 року 853 особи, серед яких є і цивільні, і військові, були взяті в полон сепаратистським збройними групами⁹⁰, а кількість полонених за 6 років конфлікту постійно збільшується. Це свідчить про те, що події на Донбасі підпадають, як мінімум, під визначення «збройного

⁸⁶ Конвенція про захист цивільного населення під час війни / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Там само R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the "Proxy War"?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 332.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Katrychenko T. (2019) Military and civilian detainees in Donbas: searching for the efficient mechanism of release, Kyiv: Federal Foreign Office of Germany, p. 9.

конфлікту», оскільки є доведений факт наявності ворогуючих збройних груп та військовополонених, а рівень інтенсивності залучення сторін до конфлікту та гранична кількість військовополонених не є встановленими атрибутами для визначення конфронтації як збройного конфлікту.

Однак складність відокремлення міжнародного та неміжнародного збройного конфлікту полягає у виділенні необхідного «міжнародного» елементу, аби його було достатньо для повноцінного опису такої конфронтації, що підпадає під ознаки міжнародної. Виходячи зі статті 2 Четвертої Женевської конвенції, для міжнародного збройного конфлікту важлива наявність двох сторін – акторів конфлікту, що виступають суверенними державами, а також наявність тривалого прямого втручання російськими збройними силами на окуповану територію⁹¹ та доказів безпосереднього керування центральною владою Росії дій озброєних груп на Донбасі. До того ж, ознакою міжнародного збройного конфлікту не вважається залучення волонтерів із збройних сил третіх країн⁹². Ця норма має важливе значення для подальшого потенціалу класифікації конфлікту на Донбасі, оскільки Російська Федерація вживає усіх заходів, аби подати свою роль у подіях, що склалися на Сході України, з альтруїстичного боку та не допустити надмірних підозр щодо її участі у дестабілізації ситуації в регіоні. Відтак, деякі звіти з моніторингових місій, спостерігачів зазначають, що російські солдати знімають знаки ідентифікації (*insignia*)⁹³, військової приналежності і борються на стороні проросійськи налаштованих повстанців у вигляді добровольців та волонтерів. Згідно з інформацією НАТО, російська влада змінила стратегію присутності своїх військ в Україні і вирішила сформувати загони добровольців, що формуються зі штатного персоналу Збройних Сил Російської Федерації, які згодом будуть відправлені у різні

⁹¹ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the “Proxy War”?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 356-357.

⁹² Висновки, до яких дійшли прокурори Міжнародного трибуналу у справах колишньої Югославії. Джерело: Prosecutor v. Naletilić & Martinović, Case No. IT-98-34-T, Judgment, 191, 194 (Int’l Crim. Trib. for the former Yugoslavia, March 31, 2003)

⁹³ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the “Proxy War”?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 354-355.

полки, що здійснюватимуть військову діяльність на території окупованих Донецької та Луганської областей⁹⁴. Тобто фактична тактика опосередкованого проникнення російських елементів до лав окупаційної адміністрації, що діє наразі на захоплених територіях, їхнє «безособове» залучення перешкоджає об'єктивним причинам виділити Росію як повноправного члена конфлікту, очевидну зацікавлену сторону.

У той же час, збройні сутички на Донбасі є набагато ширшим за своїми ознаками за атрибути, які описують рамку «неміжнародного збройного конфлікту». Його сенс конкретизується в статті 1 Другого протоколу до Женевських конвенцій, де зазначається про спільну третю статтю усіх Конвенцій та деталізується, що «застосовується до всіх збройних конфліктів, які не підпадають під дію статті 1 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, і відбуваються на території будь-якої Високої Договірної Сторони між її збройними силами або іншими організованими збройними групами, які, перебуваючи під відповідальним командуванням, контролюють частину її території, що дає їм змогу здійснювати безперервні й погоджені воєнні дії та застосовувати цей Протокол»⁹⁵. Важливими критеріями цього виду конфлікту є⁹⁶:

- Факт того, що організована група, що не є державою (*state entity*), здійснює контроль над певною територією в межах однієї країни;
- Наявність структури управління, відповідної дисципліни, ієрархії в межах організованої групи;
- Доступ до зброї, іншої військової техніки;
- Наявність ідеології та стратегії;

⁹⁴ Урбан М. Сколько россиян воюет на востоке Украины? [Електронний ресурс] / Марк Урбан – Режим доступу до ресурсу: https://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150310_russians_fighting_in_ukraine.

⁹⁵ Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200.

⁹⁶ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the “Proxy War”?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 338-339.

- Спроможність діяти від імені однієї інституції, вступати в переговори, заключати перемир'я.

Вищезазначені ознаки неміжнародного збройного конфлікту виділяються, аби конкретну конфронтацію можна було відрізнити від бандитизму, хуліганства, діяльності організованої групи та інших актів застосування насильства, вимірявши рівень інтенсивності конфлікту (кількість збитків, жертв) у поєднанні зі спроможністю групи самоорганізовуватися, проводити певну політику на фіксованій території, залучати прихильників та вступати у відносини з іншими акторами. Однак з початку збройного протистояння на Сході України за підрахунками тільки до 2017 року жертвами конфлікту стали близько 33,146 осіб, 2.7 мільйона осіб стали вимушеними переселенцями⁹⁷. Такий потужний масштаб тільки демографічних наслідків конфлікту дозволяє відокремити його від бандитизму та організованої злочинності та зарахувати до збройного конфлікту, так як він є тривалим, із використанням зброї та захопленням й контролюванням певної території.

Початок конфлікту характеризувався масовими виступами з початку квітня групами протестувальників в Донецьку та Луганську, головними гаслами яких було, по-перше, отримання незалежності від України, оскільки активісти були радикально налаштовані проти майбутньої євроінтеграції та були прихильниками зміцнення економічних та політичних зв'язків із Росією, і як наслідок, по-друге, потенційне приєднання територій, що охоплюють Донецьку і Луганську області, до Російської Федерації. Спочатку проросійськи налаштовані активісти захопили 1-6 квітня Донецьку районну державну адміністрацію, 7 квітня штурмували офіси СБУ в Донецьку та Луганську. Стрімкі події захоплення основних адміністративних будівель тривали до 10 квітня, де сепаратисти у місцевих радах в Донецьку і Луганську проголосували

⁹⁷ Jennings R. S., Long B., Morrin J., Grechko O. (April 24, 2017). An Assessment of the Donbas Region of Ukraine, Strategic and Operational Recommendations for USAID's Country Development Cooperation Strategy 2017-2022, sponsored by USAID. Mode of access: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/USAID-Donbass-2017-review1.pdf>.

за незалежність Донецьку і Луганську, проголосивши, так звані незаконні утворення - Донецьку Народну Республіку та Луганську Парламентську Республіку. До цього періоду нелегальні збройні угруповання вже мали 51 заручника⁹⁸, які були державними службовцями в радах та структурних підрозділах СБУ. Виходячи з цього, можна чітко сказати про наявність керівної ячейки, лідерів збройних угруповань, що діють узгоджено на території двох регіонів – Олександра Захарченка (очільника самопроголошеної республіки в Донецьку) та його близького кола, до якого входили очільники вугільних профспілок⁹⁹, російські письменники (Захар Прилепін, що був радником Захарченка та замісник командира батальйону)¹⁰⁰ та інша економічна еліта, що зайняли посади міністрів у Раді Міністрів так званої ДНР, та Ігора Плотницького (очільника самопроголошеної республіки в Луганську), який обирав соратників за таким самим принципом. Згодом саме цей істеблішмент Ради Міністрів став координувати усі напрямки подальшої державницької діяльності, займався визначення політичного курсу (розробка концепту «Новороссии», а згодом і «Малороссии») та прийняттям усіх важливих рішень. До того ж, варто зазначити, що обидва ватажки постійно узгоджували свої позиції один з одним, разом отримували необхідні вказівки та погодження від зацікавлених груп (зокрема, російського вищого керівництва)¹⁰¹ у подальшому розвитку подій в тому *status quo*, що стався, а тому виступали ядром цілісного сепаратистського угруповування, що розрослося на територію двох українських областей. Ці факти доводять існування ієрархів в межах сепаратистської групи, наявності ідеологічного крила та крила безпосередніх виконавців, які діють за наказом вищого керівництва.

⁹⁸ Timeline of the war in Donbas (April–June 2014), Military Wiki. Mode of access: [https://military.wikia.org/wiki/Timeline_of_the_war_in_Donbass_\(April–June_2014\)](https://military.wikia.org/wiki/Timeline_of_the_war_in_Donbass_(April–June_2014)).

⁹⁹ Kazanskyi D. (13 March, 2018). A process of no progress, Ukrainian Week. Mode of access: <https://ukrainianweek.com/Politics/210673>.

¹⁰⁰ Twickel N. (2017). Developments in “DNR” and “LNR”: 24 May – 22 August 2017 (Newsletter 23), Civicmonitoring. Mode of access: <https://civicmonitoring.org/de/developments-in-dnr-and-lnr-24-may-22-august-2017-newsletter-23/>.

¹⁰¹ Ibid.

Щодо доступу до зброї та іншої техніки, то з самого початку конфлікту було визначено основний ресурс збройного постачання – Російська Федерація. Відтак, у червні 2014 року Державний Департамент США заявив про наявність трьох танків Т-64, декілька російських ракетних установок та військові транспортні засоби¹⁰², які перетнули кордон з Росії до України через неконтрольовану Україною частину кордону¹⁰³. Останні дані, зафіксовані після вибухів у Кадіївці 18 лютого 2020 року, щодо кількості російського озброєння на Донбасі говорять про наявність 500 російських танків, 100 бойових броньованих машин, 130 ракетних установок, 800 артилерійських систем¹⁰⁴. Тільки минулого року Російська Федерація відправила 4 000 тон зброї та амуніції на окуповані території на Сході України¹⁰⁵.

Іншою важливою ознакою неміжнародного збройного конфлікту є наявність організаційної військової структури повстанців. У межах українського контексту, така військова організація існує і має назву Об'єднаних Збройних Сил Новоросії, що була створена ще у вересні 2014 року та об'єднала загони добровольців так званих самопроголошених республік в Луганській та Донецькій областях. Про організаційні особливості цієї інституції мало що відомо, однак існують певні підстави вважати, що все-таки ієрархія існує, де командири віддають накази рядовим бойовикам¹⁰⁶.

До того ж, лідери самопроголошених республік виступають від імені цих незаконних утворень, виражаючи відповідні інтереси, під час підписання договорів та укладання мирних домовленостей. Прикладом є підписи Олександра Захарченка та Ігора Плотницького під час укладання Мінського протоколу у вересні 2014 року та Мінських угод у лютому 2015 року. Це

¹⁰² Rawlinson K., Lweiss P. (June 14, 2014). Ukraine Rebels Shoot Down Military Plane, THE GUARDIAN. Mode of access: <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/14/russiantanks-enter-ukraine>.

¹⁰³ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the "Proxy War"?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 329.

¹⁰⁴ Rettman A. (February 18, 2020). New shelling shows Russian force in Ukraine, EuObserver. Mode of access: <https://euobserver.com/foreign/147507>.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the "Proxy War"?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 355-356.

свідчить про певний рівень надання суб'єктності цим акторам збоку міжнародної спільноти та України, легітимації їхнього існування.

Тому, проаналізувавши конфлікт за зазначеними вище характеристиками, можна зробити висновок, що конфлікт на Сході України, що охоплює території Донецької та Луганської областей, має всі ознаки неміжнародного збройного конфлікту, оскільки його тривалість, інтенсивність, наявність недержавних акторів, що контролюють певну територію та мають узгоджену адміністративну та організаційну структуру були фактологічно доведеними. Однак поняття «не міжнародного збройного конфлікту» не охоплює усі особливості збройної конфронтації на Донбасі, зокрема очевидні та визнані міжнародно ознаки втручання іншого актора – суверенної держави, яка надає пособництво, військову і фінансову підтримку, латентно координує повстанців та окупаційну адміністрацію незаконно проголошених республік.

Отже, конфлікт на Донбасі предметно знаходиться на перетині ознак міжнародного збройного конфлікту та неміжнародного збройного конфлікту, оскільки неможливо цілком і повністю кваліфікувати тривалі акти насилля, на Сході України, що мають багато змінних, як жодне із вищенаведених понять.

Пояснення цього феномену можна знайти у праці Статіса Каліваса, який наголошує на існуванні «традиційних воєнних дій» (*conventional warfare*) та «нетрадиційних воєнних дій» (*irregular warfare*). Він визначає такі особливості «нетрадиційних воєнних дій»¹⁰⁷:

- Низька адміністративна спроможність держави, де розгорівся конфлікт;
- Низький рівень рівності (паритету) між сторонами, що перетворюється на «психологічну зброю» повстанців;

¹⁰⁷ Kalyvas S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, p. 229-230.

- Головні актори конфлікту є чисельні озброєні групи, що використовують або партизанську стратегію, або тривалі кампанії терористичних актів.

Насправді, цей концепт дещо пояснює унікальність подій на Сході України, необхідність розробки конструктивного підходу для концептуалізації, однак все одно не є достатнім, оскільки опускає факт наявності третьої сторони та важливість виокремлення її ролі та важелів впливу, що нею використовуються. У контексті України Російська Федерація, як третій, неофіційний, актор конфлікту, робить усе можливе, аби зробити своє залучення та втручання в ситуацію максимально розмитим та нечітким збоку міжнародного кримінального права. Неможливість кваліфікації призвела до поширення багатьох версій щодо концептуалізації конфлікту, таких як громадянська війна¹⁰⁸, проте факт міжнародного втручання у дестабілізацію ситуації на Донбасі всіяко опускається та не береться до уваги при всіх спробах наукового визначення природи конфлікту.

2.4. Збройний конфлікт на Донбасі як міжнародний збройний конфлікт в межах концепції опосередкованої війни (*proxy war*).

Міжнародне кримінальне право залишається безсилим у наданні інструментарію для кваліфікації конфлікту на Сході України, а вирішення цієї конфронтації залежить від чіткого визначення етимології конфлікту. Отже, виходячи з цього, найбільш придатним підходом для опису конфлікту, що може допомогти просунутися на шляху його розв'язання міжнародною медіацією, є класифікація конфлікту як опосередкованої війни (*proxy war*)¹⁰⁹, що виражає факт залучення державного утворення за посередництва маріонеткових груп, що виражають її інтереси, на території іншої країни. Характеристика для

¹⁰⁸ Детальніше можна дізнатися тут: Driscoll J. (2019). Ukraine's Civil War. Would Accepting This Terminology Help Resolve The Conflict?, PONARS Eurasia Policy, No. 572, 7 p.

¹⁰⁹ Newton M. (2006). War by Proxy: Legal and Moral Duties of Other Actors Derived from Government Affiliation, 37 Case W. Res. J. Int'l L. 249 (2006), p. 249-250. Mode of access: <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1367&context=jil>.

кваліфікації конфлікту як опосередкованої війни була розроблена Міжнародним Судом ООН під час розгляду кейсу Нікарагуа проти Сполучених Штатів Америки щодо діяльності воєнних та парамілітарних дій проти Нікарагуа під час громадянської війни в Нікарагуа (1981-1990). У пункті 115 судом зазначається, що «необхідно довести втручання третьої держави у конфлікт шляхом обґрунтування підстав вважати, що існував *«ефективний контроль»* офіційними органами цієї держави над недержавними акторами, у ході чого були вчиненні воєнні злочини»¹¹⁰. Оскільки поняття «ефективного контролю» є доволі розмитим та нечітким, суд далі, у цьому ж пункті, конкретизував це положення, вказавши, що «фінансування, організація, підготовка кадрів, їхнє тренування, оснащення та матеріально-технічне забезпечення вибір воєнних цілей, планування операцій є *недостатнім»*¹¹¹, аби стверджувати про повноцінне втручання у конфлікт певної держави. Отже, можна зробити висновок, що кваліфікаційною ознакою може бути наявність *якомога тісніших зв'язків* між збройними загонами недержавних акторів, що позиціонують себе протестувальниками, офіційними інституціями та посадовими особами залученої держави. Вищезазначена характеристика повністю виконується в українському контексті конфлікту, оскільки російське командування безпосередньо оперує на окупованих територіях. Відтак, російське окупаційне угруповання на Донбасі перебуває під оперативним управлінням штабу 8-ої загальновійськової армії Південного військового округу Збройних Сил РФ, безпосередньо штаб керує окупаційними силами через 11-е Управління територіальних військ¹¹². Більше того, окупаційні сили складаються з двох основних частин – оперативно-тактичного командування “Донецьк”, а також 2-го армійського корпусу, які, за необхідності, координуються безпосередньо органами управління Генерального Штабу

¹¹⁰ Case Concerning Military And Paramilitary Activities In And Against Nicaragua (Nicaragua V. United States Of America), Reports Of Judgments. Advisory Opinions And Orders, International Court Of Justice, Judgment Of 27 June 1986. Mode of access: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Війна На Донбасі: Реалії і Перспективи Врегулювання / Центр Разумкова. – Київ, 2019. – С. 37.

Збройних Сил Російської Федерації¹¹³. Також ці обставини обтяжуються іншим стандартом, поширеним у міжнародному кримінальному праві, що проявляється у застосуванні до визначення наявності «реальних зв'язків», що засвідчують причетність держави, існування територіальних претензій та інтересів¹¹⁴. Агресія Російської Федерації на території Луганської і Донецької областей та неодноразові заяви Президента Путіна, що вказують на прямі натяки на територіальні претензії російської влади в цьому регіоні, є очевидним доказом присутності територіальних інтересів. Тому, згідно з нормами міжнародного кримінального права, існування такої кваліфікуючої ознаки призводить до того, що в такому разі інтенсивність цих зв'язків є достатньою навіть тоді, коли в іншій ситуації було б недостатньо.

Отже, концепція «опосередкованої війни», що не виключає необхідності подальшого опису конфлікту в термінах міжнародного збройного конфлікту, найчіткіше описує особливості подій, що призвели до окупації східних регіонів України, вводячи в контекст важливу сторону конфлікту – Російську Федерацію, яка більше не має виступати посередником, а бути перекваліфікованою у повноцінного актора конфронтації. Саме застосування цього означення дозволяє на законних підставах вказувати про це залучення, визначати роль та, щонайважливіше, знаходити потенційні механізми впливу для розв'язання цього конфлікту.

¹¹³ Там само.

¹¹⁴ Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the "Proxy War"?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, p. 351.

Розділ III. Стратегія імплементації Місії «добрих послуг» ООН Генеральним Секретарем.

Наразі впровадження в Україні повноцінної миротворчої місії ООН у сенсі реалізації традиційної стратегії підтримання миру (*peacekeeping*) Організацією Об'єднаних Націй, що передбачена Звітом Генерального Секретаріату ООН «Порядок денний щодо миру: превентивна дипломатія, підтримання миру та миротворчість» (An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping)¹¹⁵ та легітимується відповідною резолюцією Ради Безпеки ООН, є неможливим або з надзвичайно низькою ймовірністю. Скептичний погляд на врегулювання ситуації на Сході України завдяки конвенційній миротворчості існує не лише у вітчизняній аналітиці з цього приводу, а й у західних наукових виданнях¹¹⁶. На це є ряд причин:

- **Розмитість правової рамки:** відсутність чіткого визначення з точки зору міжнародного права **природи** конфлікту, що в наслідку має зміщення ролей основних акторів конфронтації та зацікавлених сторін, де агент конфлікту – Російська Федерація - виступає як посередник;
- **Обструкція Російською Федерацією, яка діє у ролі «медіатора», усіх спроб залучення міжнародних акторів до розв'язання конфлікту** шляхом блокування політики миротворчості на Донбасі в ключовій інституції ООН – Раді Безпеці ООН;
- **Наявність постійної активної фази протистояння:** недотримання угод щодо припинення вогню, низький рівень згоди;
- **Відсутність довіри між сторонами конфлікту.**

Саме тому розробка концепції та алгоритмів впровадження повноцінної миротворчої місії ООН на Донбасі має створюватися лише в довгостроковій перспективі, після усунення амбівалентності та усіх присутніх нечіткостей, що

¹¹⁵ An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, UN Documents: Gathering a body of global agreements, 1992. Mode of access: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

¹¹⁶ Gowan R. (February 2018). Can the United Nations Unite Ukraine?, Hudson Institute, p. 6.

точаться навколо визначення природи конфлікту. Наразі вдалося лише локалізувати конфронтацію, окреслити її територіальні межі, певним чином знизити рівень застосування насилля, однак місце Росії та її залученості досі залишається відкритим, що є наріжним каменем для пошуку рішення цієї ситуації. Зважаючи на усе вищезазначене, на нашу думку, передувати імплементації миротворчої місії ООН, яка напряду залежна від «політичної волі» Ради Безпеки ООН, підходящим інструментом для усунення усіх перешкод та невизначеностей є проведення найбільш політично незалежної та інформаційно наповненої місії як Місія «добрих послуг» Організації Об'єднаних Націй, що має позиціонувати себе як перший етап для впровадження повноцінного «пакету миротворчості» в Україні. Як було пояснено у першому розділі цієї роботи, Генеральний Секретар ООН виступає ключовою особою, що очолює та координує усі заходи, передбачені цим механізмом миротворчості. Саме тому аналіз місця чинного Генерального Секретаря ООН Антоніу Гутерреша у системі органів ООН, його політичного поля дії має прямий вплив на потенціал впровадження та результати від нього, що може зазнати Україна в контексті перших спроб вирішити конфлікт на Донбасі завдяки залученості міжнародних механізмів миротворчості.

3.1. Політичний простір дії Генерального Секретаря ООН Антоніо Гутерреша.

Важливе значення для визначення ролі Антоніо Гутерреша як Генерального Секретаря ООН у балансі влади між ключовими інституціями Організації - Генеральною Асамблеєю ООН (органом широкого представництва інтересів усіх держав-членів ООН) та Ради Безпеки ООН (регіонального виразника інтересів із значним політичним спрямуванням) є *політичний аспект процедури обрання кандидата на цю посаду*, що, у випадку з Антоніо Гутеррешом, помітно відрізнялася від усіх попередніх та засновувалася на положеннях Резолюції 69/321 Генеральної Асамблеї ООН від 11 вересня 2015 року. Необхідність прийняття цієї резолюції полягала у фактичному виключенні

Генеральної Асамблеї ООН із процесу обрання Генерального Секретаря та її формальній ролі у його призначенні, оскільки Рада Безпеки ООН без запровадження критеріїв та спеціальної процедури обирала кандидата, що слугував «компромісним спільним знаменником для п'ятьох постійних членів Ради Безпеки ООН»¹¹⁷. Тобто, по суті, процес обрання кандидатури на пост Генерального Секретаря ООН проходив «за закритими дверима» та зводився до того, аби новий Генсек був підходящим та потенційно «вигідним» для постійних членів Радбезу. Хоча, згідно з статтею 97 Статуту ООН, Генеральний Секретар призначається **Генеральною Асамблеєю** за рекомендацією Ради Безпеки¹¹⁸. Однак зазначена резолюція у пунктів 32 внесла суттєві корективи у цей «налагоджений» процес, що сформувався протягом багатьох років, зробивши наголос на прозорості та відкритості, проголосивши «необхідність відновлення ролі Генеральної Асамблеї у обранні та призначенні Генерального Секретаря»¹¹⁹. Пункт 34 цієї Резолюції має на меті «знову заявити про необхідність запровадження чіткого процесу обрання Генерального Секретаря, який має супроводжуватися участю усіх держав-членів»¹²⁰, пункт 36 вимагає від кандидатів подання документів, резюме, а пункт 39 встановлює кваліфікаційні вимоги до кандидатури на посаду: «втілює найвищі стандарти ефективності, компетентності та доброчесності, демонструє непохитну прихильність до цілей та принципів Організації Об'єднаних Націй, володіє лідерським та управлінськими якостями, комунікативними здібностями, має обширний досвід у сфері міжнародних відносин та дипломатії та володіє багатьма мовами»¹²¹. Крім того, процес обрання супроводжувався публічними виступами кандидатів, що відповідали на питання від країн-членів ООН¹²²,

¹¹⁷ Terlingen Y. (2017). A Better Process, a Stronger UN Secretary-General: How Historic Change Was Forged and What Comes Next, *Ethics & International Affairs*, 31, no. 2, p. 116.

¹¹⁸ Статут Організації Об'єднаних Націй. – С. 58.

¹¹⁹ Resolution adopted by the General Assembly on 11 September 2015, Revitalization of the work of the General Assembly, A/RES/69/321, General Assembly, 22 September 2015. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/69/321>.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid

¹²² Terlingen Y. (2017). A Better Process, a Stronger UN Secretary-General: How Historic Change Was Forged and What Comes Next, *Ethics & International Affairs*, 31, no. 2, p. 117-118.

співбесідами, що проводилися за рекомендацією Генеральної Асамблеї ООН членами Ради Безпеки. Важливим висновком із цього впливає, що, на відміну від попередніх виборів Генсека ООН, коли Рада Безпеки ООН механізмом «рекомендування кандидатури» Генеральній Асамблеї ООН політично прив'язувала та зобов'язувала на лояльність перед собою Генерального Секретаря ООН, що проявлялося у відсутності конкретної процедури подання на посаду, все здійснювалося шляхом «політичної селекції», то цього разу завдяки прописаному алгоритму обрання та розширення ролі Генеральної Асамблеї під час виборів Генеральний Секретар із самого початку займає більш політично незалежне місце між двома основними владними інституціями ООН. Його відповідальність розпорошилася на три вектори: за Статутом, Генеральній Асамблеї та Раді Безпеки ООН, що дає йому ширший діапазон дій в напрямку «поборника інтересів світу», аніж бути залежним від політичних преференцій ключових світових акторів, що здійснюють свій безпосередній вплив через Раду Безпеки ООН.

До того ж, ще одною особливістю цих виборів Генерального Секретаря було очікування, зокрема збоку Російської Федерації, що пост займе представник із Східної Європи¹²³, однак, незважаючи на це, усі п'ять постійних членів Радбезу, включно з Росією, одноголосно підтримали кандидатуру Антоніо Гутерреша, що набрав сумарно 13 голосів із 15 у Раді Безпеки ООН, не маючи ні одного голосу «проти». Існує думка, що незастосування Росією та Китаєм свого права вето щодо потенційного кандидата на посаду Генерального Секретаря ООН стало «розмінною монетою», що передбачала невтручання обраного Генсека у резонансні та суперечливі конфлікти, пов'язані із подіями у Сирії та Україні¹²⁴, де, зокрема Росія, не приховує своє бажання встановлювати власні правила гри. З іншого боку, під час активної фази виборчого процесу, протягом жовтня 2016 року Росія головує у Раді Безпеки ООН. Антоніо Гутерреш, що з липня 2005 по грудень 2015 року очолював пост Верховного Комісара ООН з питань

¹²³ Radoshitzky M. H. (2016). The New UN Secretary-General, Institute for National Security Studies, No. 866, p. 1.

¹²⁴ Ibid, p. 2.

біженців, був чудовим кандидатом на посаду Генерального Секретаря ООН, оскільки на попередній посаді здобув бездоганну репутацію та користувався чималою довірою в Організації¹²⁵. Якщо поєднати ці два факти, то ветовання такого кандидата із набором цінностей та смислів, що він несе за собою, спираючись на свій попередній досвід, лише б стало приводом дискредитувати себе, прийнявши для себе таке політично не вигідне рішення. Обрана стратегія дозволила Російській Федерації і привести професіонала на посаду, і зберегти власну репутацію. Тому, у даному випадку, ставлячи на ваги усі фактори, можна припустити, що чинний Генеральний Секретар ООН користується певною незалежністю від впливу та вимушених поступок ключових акторів Ради Безпеки ООН (а що важливо в нашому контексті - Росії), має легітимацію на свою діяльність від Генеральної Асамблеї ООН, тому має чи не найбільше підстав, ніж всі попередні Генеральні Секретарі ООН, застосовувати Пекінську формулу та виступати поборником, перш за все, ідеї миротворчості, у якій би частині світу цей принцип не був би порушений. Більше того, така діяльність має всі юридичні підстави визначатися такою, що є в дусі Статуту та норм міжнародного права. Цей висновок є вкрай сприятливий для потенційної ролі залучення Генерального Секретаря ООН у Місії «добрих послуг» ООН для розв'язання конфлікту на Сході України, де червоною ниткою проходить зацікавленість Російської Федерації у певній стратегії подальшого розвитку подій.

Саме тому 13 жовтня 2016 року Генеральна Асамблея ООН призначила Антоніо Гутерреша на посаду Генерального Секретаря ООН, а до виконання обов'язків приступив вже 1 січня 2017 року. У перший період своєї роботи новий Генеральний Секретар ООН описав основні напрямки діяльності на посаді, серед яких зазначив пріоритет прав людини, стратегію запобігання

¹²⁵ Biography of António Guterres, the ninth Secretary-General of the United Nations, United Nations Secretary-General. Mode of access: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/biography>.

конфліктів та ідея підтримання миру (*sustaining peace*)¹²⁶. Найбільшу увагу під час своєї каденції Антоніо Гутерреш звертає на удосконалення існуючих механізмів захисту прав людини, що відображається в його щорічних звітах¹²⁷, про що він неодноразово зазначав у своїх публічних виступах: «Я впевнений, що зараз, як ніколи, мир є імперативом прав людини, який не може бути забезпечений, допоки існує насилля та конфлікти у світі»¹²⁸. До того ж, пан Гутерреш отримав посаду Генерального Секретаря ООН у період, коли концепція миротворчості ООН піддається реформуванню на основі Звіту Незалежної групи високого рівня щодо миротворчих операцій (*High-level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) addressed to the Secretary-General*)¹²⁹, де провідну роль відіграє саме Генеральний Секретар ООН як головний медіатор під час виникнення будь-якої загрози миру. Неефективна імплементація миротворчих операцій та місій з підтримання миру призвела до потреби переосмислення усієї політично-юридичної рамки миротворчості, яку ООН розробляє та впроваджує протягом всього часу свого існування. Згідно із звітом *HIPPO*, необхідний зсув у проведенні миротворчих місій має стосуватися прерогативи вирішення політичних аспектів через медіацію та стабілізацію належного політичного процесу. У пункті 43 цього Звіту зазначається: «Мир не забезпечується завдяки військовому чи будь-якому іншому технічному втручання, а лише через досягнення певних політичних рішень. Саме тому першочерговість нормалізації політичної складової конфлікту має стати головним підходом ООН до вирішення конфліктів шляхом посередництва, моніторингу припинення вогню, допомоги у виконанні мирних

¹²⁶ Ramcharan B. (2019). Modernizing the UN Human Rights System, International Studies on Human Rights, Vol. 127, Brill Nijhoff, p. 35-36.

¹²⁷ Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2017. Mode of access: https://www.un.org/sg/en/annual_report/72.shtml; Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2018. Mode of access: <https://www.un.org/annualreport/2018/>; Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2019. Mode of access: <https://www.un.org/annualreport/>.

¹²⁸ Ramcharan B. (2019). Modernizing the UN Human Rights System, International Studies on Human Rights, Vol. 127, Brill Nijhoff, p. 35.

¹²⁹ Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70/95-S/2015/446*, General Assembly, Security Council, 17 June 2015, 104 p. Mode of access: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446.

домовленостей, менеджменту насильницьких та довготривалих конфліктів з метою підтримання миру»¹³⁰. На виконання цих положень чинний Генеральний Секретар відразу після вступу на посаду запровадив ряд «транзитивних заходів»¹³¹:

- Створення Виконавчого комітету;
- Покращення ефективності діяльності в області забезпечення миру та безпеки;
- Зміцнення інформаційного менеджменту, координації та механізмів урегулювання кризових ситуацій;
- Введення нових посад та департаментів.

Зважаючи на нові вимоги до діяльності Генерального Секретаря ООН згідно зі Звітом *HIPPO*, Антоніо Гутерреш був змушений адаптувати нову стратегію. Вона заключається у наданні переваги невеликій, регіонально чи локально обмеженій, але потужній превентивній дипломатії та медіації, аніж масштабним, забюрократизованим та неефективним місіям із підтримання миру¹³².

Саме в цей новий підхід до миротворчості найбільш сприятливо вписується широко застосований механізм в арсеналі чинного Генерального Секретаря превентивної дипломатії та, перш за все, політичного урегулювання – Місії «добрих послуг» ООН, що також передбачені та описані у Звіті *HIPPO*. Український контекст із довготривалим збройним конфліктом, що локалізований на територіях окупованих Донецької та Луганської областей, характеризується високим показником насилля, грубим порушенням прав людини, політичною нестабільністю та неспроможністю сторін домовитися надзвичайно потребує інструментів політично незалежної превентивної дипломатії, що була б вільна від втручання інтересів Ради Безпеки ООН (що є

¹³⁰ Ibid, p. 26-27.

¹³¹ Boutellis A., Novosseloff A. (2017). New Leadership and New Challenges. Peace Operations and the Reform Agenda, International Peace Institute, p. 8.

¹³² Gowan R. (July 25, 2017). Lonely at the Top, European Council on Foreign Relations. Mode of access: https://www.ecfr.eu/article/commentary_lonely_at_the_top_7218.

неминучим в разі імплементації повноцінної миротворчої місії ООН) та базувалася на повазі до універсальних принципів міжнародного права, міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права. Однак, як ми могли спостерігати, питання України не є на порядку денному Ради Безпеки ООН, дещо обнадійливою є ситуація на порядку денному Генеральної Асамблеї ООН.

Отже, Україні має використати усі можливі дипломатичні та юридичні механізми, аби привернути увагу саме чинного Генерального Секретаря ООН, виявивши стійке бажання та запевнивши готовність до вирішення конфлікту на своїй території, так як політично-юридична рамка миротворчості ООН, що здійснюється Генеральним Секретарем та Секретаріатом ООН в цілому, є надзвичайно сприятливою для держави та містить потужний політичний потенціал.

3.2. Наявні алгоритми проведення миротворчої місії ООН на Донбасі: аналіз положень та позицій стейкхолдерів.

Систематичним механізмом намагання урегулювання конфлікту на Донбасі є проведення чотиристоронніх зустрічей у Нормандському форматі, де зустрічаються по чотири представники від Франції, Німеччини, України та Росії для проведення переговорів та вироблення спільних рішень для стабілізації ситуації в регіоні. З початку агресії Російської Федерації на Сході України у 2014 році за весь період було проведено 6 офіційних зустрічей у Нормандському форматі: 6 червня 2014 року, коли була створена Контактна тристороння група, 16-17 жовтня 2014 року, 11-12 лютого 2015 року, 2 жовтня 2015 року, 19 жовтня 2016 року, 9 грудня 2019 року. Кожна з цих зустрічей мала на меті, як підсумок перемовин, зафіксувати «точки зіткнення» та виробити компромісне рішення, як для України з одного боку, так і для бойовиків «Л/ДНР» та Російської Федерації з іншого боку. До прикладу, третя зустріч у Нормандському форматі призвела до підписання Мінських домовленостей, а зустріч в жовтні 2016 року запам'яталася дискусією щодо

доцільності імплементації «Формули Штайнмайєра». Варто зауважити, що, окрім безпосередніх зустрічей глав держав, Нормандський формат включає зібрання міністрів зовнішніх справ чотирьох вищезазначених держав. Безперервна комунікація призводить до постійного вироблення рішень, спрямованих вирішення конфлікту на Донбасі шляхом консенсусу. Відтак, після зустрічі міністрів зовнішніх справ чотирьох країн, що входять до Нормандської Четвірки, у вересні 2015 року була запропонована концепція проведення виборів на окупованих територіях, відома як «Елементи для тимчасового закону про місцеві вибори в деяких районах Донецької та Луганської областей, або План Мореля», що за результатами зустрічі була розроблена координатором робочої групи з питань політики Контактної тристоронньої групи П'єром Морелем.

Однак характерною особливістю висловлених офіційних концепцій, що виникають або під час безпосередньо зустрічей, або вже постфактум, є те, що більшість з них не є офіційно та документально оформленими, їхні основні положення широко аналізуються в ЗМІ та у відповідній аналітиці. Така стратегія урегулювання страждає від недостатнього юридичного оформлення ідей, що зменшує їхню потенційну політичну роль у реальному вирішенні конфлікту на Донбасі. Деякий час вони знаходяться в епіцентрі обговорення, а, не знайшовши необхідної підтримки та легітимації серед ключових акторів через свою нечіткість та суперечливість, відкидаються та губляться в публічному просторі. Проте не варто недооцінювати їхню роль, оскільки, незважаючи на свою ідейну розмитість, все одно вони слугують маркерами та ключем до розуміння еволюції підходу до миротворчості на території окупованих Донецької та Луганської областей, а також основних інтересів та позицій усіх зацікавлених сторін у цьому конфлікті.

Розглянемо 4 концепції вирішення конфлікту на Донбасі, що були запропоновані різними суб'єктами як в межах Нормандського формату, так і під час переговорів високопосадовців між собою: *План Мореля, Формула*

Штайнмайера, План Курта Волкера та План миротворчої місії ООН на Сході України. Вони стосуються як безпосередньо питань миротворчості, так і процедури проведення виборів на окупованих територіях, визначення статусу Донбасу, що в подальшому мало призвести до деескалації та вирішення кризи, та мали на меті посилити прагнення сторін конфлікту до виконання Мінських Угод.

3.2.1. План Мореля.

План Мореля, або «Елементи для тимчасового закону про місцеві вибори в деяких районах Донецької та Луганської областей», був, за офіційними даними, розроблений Уповноваженою Державного Департаменту США Вікторією Нуланд і статс-секретарем Міністерства закордонних справ Григорієм Карасіним, а презентований французьким дипломатом П'єром Морелем¹³³. Ця концепція була запропонована напередодні місцевих виборів, що мали відбутися в Україні 25 жовтня 2015 року, та пропонувала вирішити дилему з організацією місцевих виборів на тимчасово окупованих територіях шляхом проведення виборів «де-юре» згідно з українським законодавством, але закріпити за адміністраціями самопроголошених республік «де-факто» право провести їх за власними правилами¹³⁴. Юридично це мало бути підкріплене прийняттям Верховною Радою України спеціального закону. Закон мав містити такі положення: закріплювати мажоритарну, а як варіант – змішану, виборчу систему, продовження мандата до наступних місцевих виборів в Україні (тобто до 2017 року), члени тимчасових виборчих комісій – із зон, на які поширюється українське законодавство, широке залучення Центральної виборчої комісії до контролю та організації виборів¹³⁵.

¹³³ «Основные предложения "плана Мореля" выработали Нуланд и Карасин», Дзеркало тижня, 27 вересня 2015 року / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zn.ua/POLITICS/osnovnye-predlozheniya-plana-morelya-vyrabotali-nuland-i-karasin-smi-190050_.html.

¹³⁴ «План Мореля: проглотит ли Киев горькую пилюлю?», Deutsche Welle, 26 вересня 2015 рік / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://bit.ly/3et0hGl..>

¹³⁵ «Україна обговорює можливість виборів на Донбасі за спецзаконом», Українська правда, 19 вересня 2015 рік / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/09/19/7081882/>.

Назвавши ці заяви «потенційним компромісним урегулюванням», Міністерства зовнішніх справ Франції та Німеччини, обґрунтували це тим, що «вбачають план Мореля як основу для подальшого врегулювання»¹³⁶. Не дивно, що суттєву офіційну підтримку ця пропозиція отримала від Російської Федерації в особі тодішнього Міністра закордонних справ Сергія Лаврова.

Фактично «гібридизоване» бачення виборчого процесу на неконтрольованих територіях у Плані Мореля базувалося на наданні політичної незалежності збоку української влади адміністрації окупованих територій Донецької та Луганської областей встановлювати власні «правила гри», що стосується юридичних аспектів та механізмів проведення спочатку виборів, а потім питань урядування загалом. Не зрозуміло, яким чином мали відбутися вибори згідно з українським законодавством, якщо у тексті Плану написано, що лідери «Л/ДНР» можуть свідомо відходити від встановленої правової рамки. Відтак, самопроголошені республіки не мають особливого статусу в межах України, не є державними утвореннями, тому не мають однієї з найважливіших ознак держави – видання нормативно-правових актів, обов'язковість яких би поширювалася на певну територію. Тому питання з виборчим законодавством і його особливостями, в даному випадку, не може бути вирішене окупаційною адміністрацією самостійно. До того ж, виникає питання про *легітимність* цих виборів як для України, так і світу, оскільки відсутня законодавчо закріплена процедура.

Позиція України: українська сторона не могла погодитися на таку процедуру, тому заявила, що «План є приватним баченням розв'язку ситуації паном Морелем» і що «в Конституції України немає поняття «компромісних виборів»»¹³⁷. До того ж, дозволити проведення виборів на окупованих територіях на власних засадах має ряд негативних наслідків, що прямо суперечать інтересам України. Це буде означати, перш за все, на думку

¹³⁶ Там само.

¹³⁷ Так само.

аналітикині Фонду «Демократичні ініціативи» визнання суб'єктності квазіутворень «Л/ДНР»¹³⁸. Важлива тема не порушена: розвід війська та припинення вогню, що має бути першопочатковою безпековою підставою для початку розмов про проведення виборів.

Позиція Російської Федерації: оскільки положення Плану Мюреля резонують великою мірою з інтересами Росії, не приносять їй жодних репутаційних втрат та закріплюють політичну незалежність цих територій від офіційного курсу, надаючи їм необхідну легітимацію в очах світу, то очевидно, що ця пропозиція була підтримана російською стороною. Крім того, це було підсилене обіцянками французького Президента Франсуа Олланда зняти санкції з Росії у разі прогресу в мирному урегулюванні конфлікту¹³⁹.

Проте ця концепція містила в собі багато суперечливих і юридичних, і політичних аспектів, тому не отримала широкої підтримки та легітимації як з боку України та західних держав, так і США.

Тому на її зміну прийшло нове бачення розв'язання кризи на Сході України – «Формула Штайнмайєра».

3.2.2. «Формула Штайнмайєра».

Нова концепція, що прийшла на зміну Плану Мюреля, була запропонована напередодні п'ятої зустрічі в Нормандському форматі у вересні 2016 року Міністрами закордонних справ Німеччини та Франції Франком-Вальтером Штайнмайєром та Жаном-Марком Ером. Серед нового, що привнесла ця ідея, було внесення змін у послідовність дій на шляху до урегулювання конфлікту на Донбасі, що закріплені в Мінських домовленостях, де примат безпекових позицій переважає над політичними. Однак зазначена «Формула» пропонує компромісне рішення: впроваджувати блок Мінських домовленостей у сфері безпеки одночасно з політичним, наголошуючи на необхідності зсунути процес

¹³⁸ Так само.

¹³⁹ Так само

з «мертвої точки»¹⁴⁰. Позиціонується, що спочатку будуть проведені місцеві вибори згідно з положеннями Конституції України на окупованих територіях під пильним контролем за їх демократичністю представниками ОБСЄ, потім має набрати чинності закон про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей та закон про особливий статус Донбасу, а разом з цим починається вивід військ та встановлення контролю українською владою¹⁴¹.

Точкою зіткнення стала, знову ж таки, послідовність виконання Мінських домовленостей, де гарантією проведення виборів та їхньої демократичності є для української сторони виконання усіх безпекових вимог збоку бойовиків та Російської Федерації, про які було домовлено ще у Мінську. Дискусія загострилася після президентських виборів в Україні в березні-квітні 2019 року, а саме в жовтні 2019 року під час зустрічі Тристоронньої контактної групи. У цей час йшли розмови про підписання та імплементацію положень цієї формули, що було реалізовано у Мінську, коли українська сторона все-таки погодилася на її підписання та підписала. Серед умов, що були узгоджені, є дозвіл на проведення виборів на окупованих територіях за українським законодавством та під спостереженням ОБСЄ, ухвалення особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Однак до реальних наслідків не дійшло, і процес зупинився на етапі розводу військ збоку української сторони, як одного із безпекових етапів формули та ненадання згоди на проведення виборів без припинення вогню, що згодом висловив Президент Володимир Зеленський. Згода на умови в Мінську розцінюється швидше як вимушені поступки для розблокування процесу мирного урегулювання та створення можливості проведення зустрічі у Нормандському форматі, яка останнього разу проходила у жовтні 2016 року. Йдеться, що без такого компромісного кроку такої можливості не було б. Але,

¹⁴⁰ Дорош С. Что такое "формула Штайнмайера" [Електронний ресурс] / С. Дорош // BBC Ukraine. – 3. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-russian-49921602..>

¹⁴¹ Так само.

як завжди, імплементація позицій здійснювалася Україною односторонньо, на що не було жодної «дієвої» відповіді з боку бойовиків та Російської Федерації.

Позиція України: за відсутності довіри бойовикам та Російській Федерації, що неодноразово порушували домовленості та наголошують на урегулюванні конфлікту лише на власних засадах з ризиком у будь-який момент «вийти із гри», українська влада наголошувала на виконанні безпекових аспектів, які мають гарантувати та легітимізувати усі дії, що будуть вживатися в політичному аспекті.

Позиція Російської Федерації: політичні аспекти домовленостей мають для цієї сторони набагато більшу прерогативу, ніж безпекові, оскільки вона намагається усіма силами домогтися закріплення особливого статусу Донбасу, легітимації бойовиків. У випадку досягнення своєї цілі, вона не несе жодних зобов'язань у подальшому (оскільки формально не виступає агентом конфлікту), тому адвокація (як політична, так і інформаційна) підписання цієї «формули» з російської сторони на власних засадах була потужною.

3.2.3. План Волкера.

На зміну формулі Штайнмайєра прийшов План Курта Волкера, який викладав бачення врегулювання конфлікту на Донбасі зовсім в іншій парадигмі, ніж до цього. Він був розроблений та запропонований в контексті «Дубайського пакету» Куртом Волкером – Спеціальним представником Державного департаменту США з питань України та був орієнтований на послідовне виконання Мінських домовленостей та імплементацію миротворчої місії ООН¹⁴². Однак цей план став еволюційною концепцією, більш компромісною, ніж усі попередні спроби Курта Волкера узгодити позиції миротворчої місії з російською стороною, яку представляв колишній радник Президента Росії Володимира Путіна Владислав Сурков, де той у Белграді із 29

¹⁴² Війна На Донбасі: Реалії і Перспективи Врегулювання. - С. 70.

пунктів погодився лише на 3¹⁴³. В оновленому Плані із 10 пунктів Курт Волкер запропонував таке бачення¹⁴⁴:

- припинення бойових дій і встановлення стійкого перемир'я мінімум на три місяці, після чого Рада Безпеки ООН ухвалює резолюцію про миротворчу місію ООН на Донбасі і “блакитні каски” розгортаються на лінії зіткнення;
- після цього миротворці отримують доступ до всієї окупованої Росією території та контролюють відведення військової техніки та вивід російських формувань;
- орієнтовно через шість місяців Росія передає контроль над Донбасом перехідній міжнародній адміністрації, яка отримує також контроль над кордоном;
- Україна вводить у дію закон про амністію та приймає закон про вибори на Донбасі;
- через шість місяців після заходу миротворців відбуваються місцеві вибори, які визнаються легітимними Україною та міжнародним співтовариством;
- після проведення виборів Україна вводить у дію закон про особливий статус Донбасу та приймає відповідні зміни до Конституції.

Спочатку Москва в офіційних заявах погодилася на такого роду стратегію врегулювання кризи, однак 12 червня 2018 року Міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров відмовився підтримувати “план Волкера” і запропонував повернутися до початкової російської пропозиції, оскільки, на його думку, миротворча місія, як її бачать у Вашингтоні та Києві, перетвориться у

¹⁴³ Romanenko M. (14 November 2017). Russia Clears Just 10% Of Agreement For Peacekeepers In Ukraine, Hromadske International. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/russia-clears-just-10-of-agreement-for-peacekeepers-in-ukraine>.

³¹ Погляди України та Росії щодо миротворчої місії ООН на Донбасі, Центр «Нова Європа», 4 лютого 2019 /[Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://neweurope.org.ua/analytics/poglyady-ukrayiny-ta-rosiyi-shhodo-myrotvorchoyi-misiyi-oon-na-donbasi/>

військово-політичну комендатуру, яка візьме під контроль усю територію Донецької та Луганської самопроголошених республік¹⁴⁵.

Позиція України: Україна підтримала цю пропозицію, незважаючи на деякі спірні моменти, пов'язані з амністією та запровадженням особливого статусу для Донбасу. Перевага Плану полягала в тому, що питання недовіри вирішувалося, так як недовіра сторін одна до одної є виправданою і зрозумілою, тому цю ситуацію може врятувати взаємна довіра сторін конфлікту до миротворців ООН¹⁴⁶, які пропоную широку безпекову стратегію як необхідні гарантії для стабілізації політичного процесу. Крім того, План не передбачає жодних переговорів із бойовиками, що виключає визнання їхньої суб'єктності та самопроголошених утворень, що є важливим питанням для України.

Позиція Російської Федерації: Росія впроваджує свою стратегію «загравання», використовуючи фактор часу, чинить згодом обструкцію усіх можливих шляхів та механізмів врегулювання конфлікту, якщо вони не відбуваються на її засадах. Показовим є те, що, незважаючи на те, що Російська Федерація є постійним членом Ради Безпеки ООН і має суттєвий на порядок денний в Організації Об'єднаних Націй, вона все одно не відчуває здатність контролювати процес у разі допущення миротворців ООН на Схід України та наголошує на присутності представників ОБСЄ, радше ніж ООН.

Тому будь-які алгоритми, що передбачають потенційну згоду Російської Федерації на імплементацію тієї чи іншої стратегії зі встановлення миру на Донбасі, є завідома програшними, приреченими на невдачу та такими, що в будь-яку хвилину можуть бути заблокованими або порушеними. У цьому контексті необхідно представити бачення миротворчої місії ООН на Донбасі

¹⁴⁵ После “нормандских переговоров” Лавров сделал заявление по Донбассу. — Сегодня, 12 червня 2018 рік /[Електронний ресурс]/ Режим доступу: <https://www.segodnya.ua/politics/poslenormandskih-peregovorov-lavrov-sdelal-zayavlenie-po-donbassu--1145984.html>.

¹⁴⁶ US Envoy Kurt Volker on Ending The War In Eastern Ukraine, Hroadske International, 31 October 2017. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/exclusive-us-envoy-kurt-volker-on-ending-the-war-in-eastern-ukraine>.

очима Російської Федерації, на яку б вона потенційно погодилася та не чинила ні політичного, ні адміністративного опору.

3.2.4. Бачення миротворчої операції ООН на Донбасі Російською Федерацією: основні положення, відмінності від пропозицій української сторони.

Після того, як у вересні 2017 року Україна направила до Ради Безпеки ООН проект резолюції, що дозрівала ще з лютого 2015 року, для ініціювання мандату для проведення миротворчої місії ООН на Донбасі, Російська Федерація відреагувала миттєво та вже у вересні 2017 року направила до Ради Безпеки ООН своє бачення резолюції щодо цього питання.

Перш за все, найбільш важливою точкою зіткнення між розумінням двох сторін ідеї впровадження операції ООН з підтримання миру стала зона розміщення миротворців. Україна наполягала на присутності миротворців на всій окупованій території разом із контролем за кордоном із Росією, в той час як Росія наполягала лише на лінії зіткнення¹⁴⁷. Про це Президент Володимир Путін зазначив на черговій прес-конференції та одночасно у своїй заяві включив до суб'єктів узгодження мандату місії «представників «Л/ДНР». Графічно це може бути представлено так¹⁴⁸:

¹⁴⁷ Stanko A. (7 September 2017). "Putin's Comment on Sending UN Peacekeepers to Donbas, Explained", Hromadske International. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/putins-comment-on-sending-un-peacekeepers-to-donbas-explained>.

¹⁴⁸ Інфографіку використано з дослідження Центру «Нова Європа». Погляди України та Росії щодо миротворчої місії ООН на Донбасі, Центр «Нова Європа», 4 лютого 2019 /[Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://neweurope.org.ua/analytics/poglyady-ukrayiny-ta-rosiyi-shhodo-myrotvorchoyi-misiyi-on-na-donbasi/>.



Бачення України

Рис. 1. Розміщення миротворців на всіх окупованій території Донецької та Луганської областей



Бачення Росії

Рис. 2. Розміщення миротворців лише на лінії розмежування

Крім того, Російська Федерація, як головну мету місії, виділяла не контроль миротворців за виконанням Мінських угод та поступове роззброєння, а охорону спостерігачів ОБСЄ та наголошувала на прерогативі виконання політичних аспектів Мінських угод, що мають передувати імплементації місії¹⁴⁹.

Позиція України: українська сторона була знову готова піти на поступки – особливий статус Донбасу, амністія, аби тільки конфлікт не перетворився на «заморожений». Однак все одно безпекова складова Мінських угод мала передувати політичній як надання певних гарантій і готовності Російської Федерації разом зі своїми партнерами в самопроголошених республіках йти на зустріч і припиняти вогонь. Однак, незважаючи на широку підтримку країн Заходу, їхню готовність надавати персонал, а це аж 20 тисяч військовослужбовців¹⁵⁰, усе одно ця концепція була заблокована на фазі обговорення в Раді Безпеки ООН, де Російська Федерація обірвала всі шанси на повноцінне втілення миротворчої місії ООН на Донбасі.

Позиція Росії: Російська Федерація потягом усіх спроб як України, так і міжнародної спільноти розробити шляхи вирішення конфлікту, що охопив деякі райони Донецької та Луганської областей, блокує процес, якщо він не включає принаймні два ключових положення: відсутність контролю за

¹⁴⁹ Погляди України та Росії щодо миротворчої місії ООН на Донбасі, Центр «Нова Європа», 4 лютого 2019 /[Електронний ресурс]/ Режим доступу: <http://neweurope.org.ua/analytics/poglyady-ukrayiny-ta-rosiyi-shhodo-myrotvorchoyi-misiyi-oon-na-donbasi/>.

¹⁵⁰ Війна На Донбасі: Реалії і Перспективи Врегулювання. - С. 70.

кордоном та визнання суб'єктності самопроголошених республік та їхнє включення як повноправного члена до врегулювання збройного конфлікту. А ці пункти є абсолютно неприйнятними як для України, так і з точки зору міжнародного права та досвіду миротворчості в інших країнах.

Беручи до уваги об'єктивні фактори, імплементація миротворчої місії ООН на Донбасі з її традиційним мандатом є неможливою в сучасних умовах, оскільки, по-перше, Російська Федерація застосує право вето до будь-якого плану резолюції РБ ООН, якщо тільки не на власних засадах, а, по-друге, обов'язкова згода сторін не буде досягнута за аналогічних причин.

Як можна побачити, будь-які механізми вирішення кризи на Донбасі можуть мати шанс на імплементацію, якщо вони включають принципові інтереси Російської Федерації, інакше вони просто залишаться без руху. До того ж, наразі процес врегулювання може суттєво ускладнитися фактом визнання українською владою суб'єктності незаконно утворених республік на території Донецької та Луганської областей, про що свідчить підписаний документ за засіданні Тристоронньої контактної групи 11 березня 2020 року. У ньому затверджено порядок утворення Консультативної Ради, що має займатися виробленням рішень щодо політичних і правових механізмів вирішення конфлікту. Зокрема, до неї входять з правом вирішального голосу 10 представників від України, 10 представників від окремих районів Донецької та Луганської областей України та з правом дорадчого голосу по 1 представнику від ОБСЄ, РФ, Франції та ФРН¹⁵¹. Цей документ закріпив рівноправний статус представників ОРДЛО на рівні з представниками від України та визнав їхню суб'єктність, надавши право впливати на процес врегулювання кризи.

Проаналізований матеріал дає всі підстави стверджувати, що зрушити процес з «мертвої точки» може лише такий механізм, який буде діяти незалежно від будь-якої згоди, не матиме обов'язкових умови для його впровадження та буде

¹⁵¹ «Нові мінські протоколи. Документ», Дзеркало тижня, 13 березня 2020 /[Електронний ресурс]/ Режим доступу: https://dt.ua/POLITICS/novi-minski-protokoli-dokument-341404_.html.

орієнтований, перш за все, на реальну оцінку наявного стану речей, отримання достовірної інформації про сторони конфлікту та зацікавлених суб'єктів, виокремлення основних «маркерів» конфронтації. Саме Місія «добрих послуг» ООН може вивести дискусію про конфлікт на Донбасі на новий рівень, внести вклад в подальшу концептуалізацію конфлікту, змінити роль Російської Федерації та примусити сторони до виконання домовленостей та перемир'я. З процесуальної точки зору імплементація цього механізму є виграною для України, що не потребує додаткових інструментів, а головне – думки Російської Федерації та бойовиків «Л/ДНР», окрім як політичної волі Генерального Секретаря ООН.

3.3. Стратегія впровадження Місії «добрих послуг» ООН для вирішення збройного конфлікту на Донбасі.

Місія «добрих послуг» ООН є унікальним механізмом медіації як шляху вирішення конфліктів, який останнім часом користується все більшою популярністю в ООН, на противагу традиційним методам підтримання миру. Оскільки юридично процедура імплементації та набір інструментів, що знаходиться арсеналі у Генерального Секретаря під час її впровадження, не є достатньо описаною ні в Статуті ООН, ні в інших документах Організації, це дозволяє місії мати гнучкий характер та підлаштовуватися під політичне середовище та особливості того чи іншого конфлікту. Кожна конфронтація та окрема її стадія потребує різних медіаторів та способів медіації¹⁵², що не може бути заздалегідь описано і передбачено, наприклад, в мандаті Ради Безпеки ООН для впровадження тієї чи іншої місії. Та і застосування примусу (впровадження військової чи поліцейської адміністрації) не завжди є виправданим, оскільки ядро конфлікту полягає не збройному протистоянні, а, перш за все, політичному. Український конфлікт на Донбасі, зважаючи на визначення його природи у попередньому розділі цієї роботи, носить

¹⁵² Whitfield T. (2010). Political Missions, Mediation and Good Offices, *Review of Political Missions*, Center on International Cooperation, p. 28.

найбільшою мірою політичний характер. Однак процес постійного блокування Росією усіх спроб вирішення конфлікту на Сході України, призвів до розмиття важливості його врегулювання в очах міжнародної спільноти та ООН зокрема, а створені вже механізми вважаються достатніми, хоча на практиці довели свою неефективність.

«Дипломатична воля» України як основний інструмент впливу на Генерального Секретаря ООН.

Згідно з пунктом 68 *HIPPO*¹⁵³, Генеральний Секретар, його довірені особи, головні посадові особи Секретаріату стають посередниками в майже у всіх збройних конфліктах, які знаходяться на порядку денному ООН. Оскільки належної процедури ініціації Місії «добрих послуг» ООН в офіційних документах ООН не передбачено, то можна зробити висновок, що така дія залежить як від волі Секретаріату, так і від політичної волі держави-члена ООН, на чий території відбувається насильницький конфлікт. Застосовуючи це положення до українського контексту, варто зауважити, що якщо протягом шести років збройного протистояння на Сході України не було залучено механізм медіації у вигляді «добрих послуг», то причинами цьому є необізнаність у наявності такого інструменту миротворчості як місії «добрих послуг» та відсутність необхідної залученості та інтересу, зокрема, в української сторони до можливості його впровадження як альтернативи традиційним методам миротворчості.

Пасивність у залученні Генерального Секретаря ООН як незалежного медіатора з власним арсеналом інструментів миротворчості до врегулювання конфлікту на Донбасі проявляється у тому, що українська сторона не залучає Генсека ООН до безпосереднього втручання в конфлікт, а шукає в його

¹⁵³ Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70/95–S/2015/446*, General Assembly, Security Council, 17 June 2015, 104 p. Mode of access: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446.

інституті лише легітимації та «підсилення» для власних дій на міжнародній арені.

Приміром під час зустрічі колишнього Міністра зовнішніх справ Павла Клімкіна з Генеральним Секретарем ООН Антоніо Гутеррешем в грудні 2017 року дискусія стосувалася перспектив впровадження миротворчої місії ООН на Донбасі, захисту прав людини в тимчасово окупованому Криму, гуманітарного співробітництва та звільнення українських полонених¹⁵⁴. Аналогічна ситуація спостерігається протягом зустрічі колишнього Міністра зовнішніх справ Вадима Пристайка з Генеральним Секретарем ООН, де обговорювалися питання гуманітарної допомоги ООН та важливість збереження Україною територіальної цілісності та відновлення контролю за окупованими територіями¹⁵⁵.

Оскільки впровадження миротворчої місії ООН на Донбасі, як нами вже було доведено, є безперспективним в сучасних умовах, тому постає необхідність переформатування дипломатичних зусиль та конструювання запиту України на менш суперечливий та більш незалежний механізм врегулювання конфлікту на Сході України, що може наблизити ситуацію до політичного врегулювання та вищого рівня стабільності, а також підготує ґрунт для подальшої імплементації повноцінної місії ООН. Саме тому Міністерству зовнішніх справ необхідно розробити відповідну стратегію для впливу на порядок денний Генерального Секретаря ООН. Серед наявних інструментів є офіційні звернення МЗС України до Секретаріату ООН, зокрема до Генерального Секретаря ООН, порушення цього питання постійними представниками України в ООН на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН, залучення західних партнерів для лобіювання цієї політики.

¹⁵⁴ Ukrainian Foreign Minister Pavlo Klimkin during a meeting with UN Secretary General Antonio Guterres in New York focused on the prospects for a UN peacekeeping mission in Donbas, *UKRINFORM*, 16 December 2017. Mode of access: <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2365669-klimkin-un-secretary-general-discuss-deployment-of-un-peacekeepers-in-donbas.html>

¹⁵⁵ Vadym Prystaiko met with UN Secretary-General António Guterres, *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, 21 February 2020. Mode of access: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vadim-pristajko-ta-generalnij-sekretar-onn-antoniu-guterrish-obgovorili-shlyahi-zmicnennya-spivpraci-mizh-ukrayinoyu-ta-onn>.

Отже, формування запиту є першим і найважливішим кроком для отримання можливості впровадження Місії «добрих послуг» ООН під егідою Генерального Секретаря ООН Антоніо Гутерреша.

Алгоритм імплементації Місії «добрих послуг» ООН для вирішення збройного конфлікту на Донбасі

Застосування механізму «добрих послуг» Генеральним Секретарем передбачає впровадження двох важливих елементів: 1) уповноваження спеціальних представників Секретаріату для менеджменту конфронтації між конфліктуючими сторонами безпосередньо у місці конфронтації та 2) створенням «груп друзів» - консультативних комітетів для вироблення узгоджених позиції на основі консенсусу для прийняття необхідних резолюцій.

Модель Місії «добрих послуг» ООН на Донбасі може бути представлена у такому вигляді:

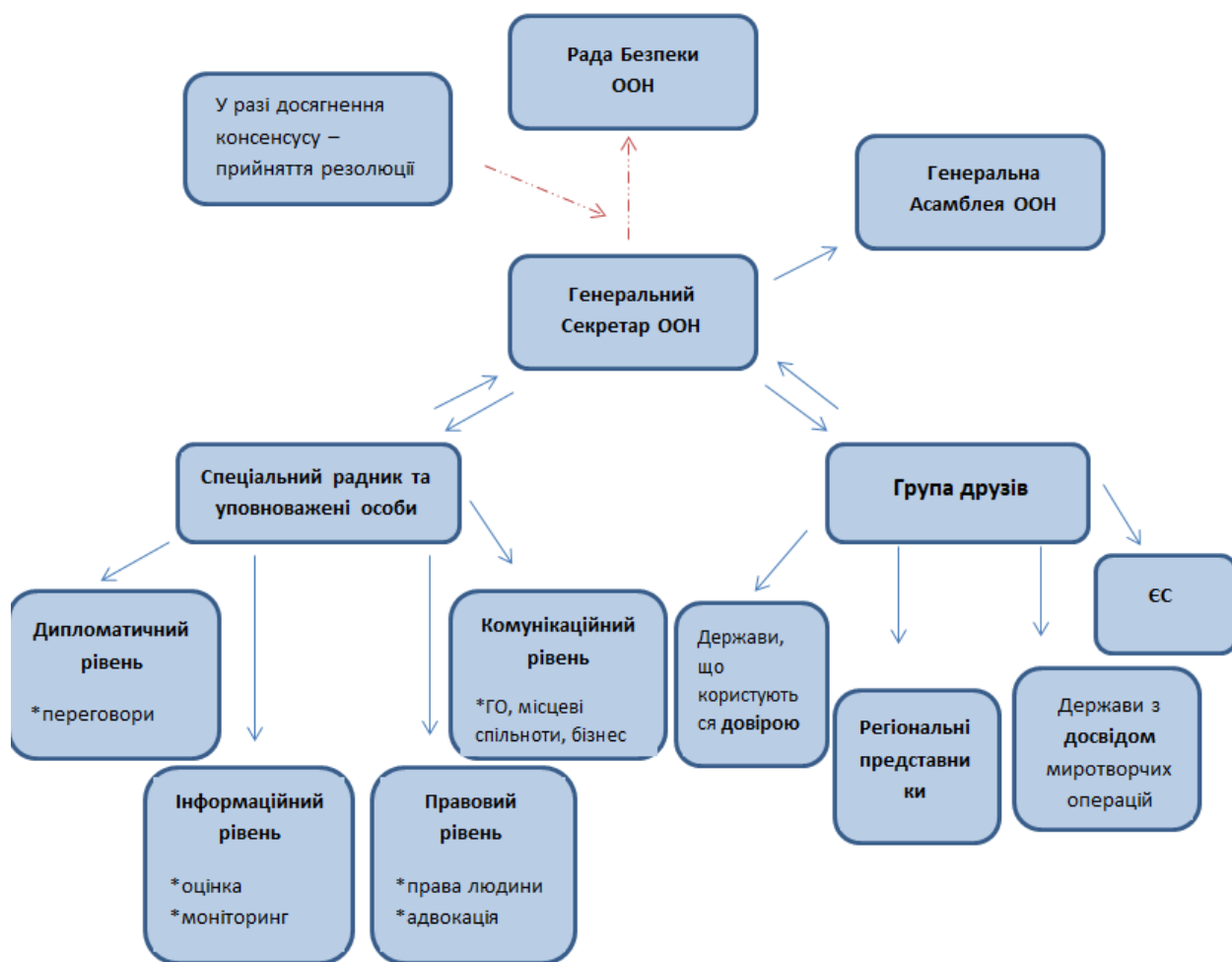


Схема 1. Модель впровадження Місії «добрих послуг» ООН на Донбасі

Уповноваження спеціальних представників Секретаріату для менеджменту конфлікту між конфліктуючими сторонами безпосередньо у місці конфронтації.

Ключовою особою в плані імплементації «добрих послуг» порч із Генеральним Секретарем, згідно зі звітами Генерального Секретаря ООН, які він подає протягом виконання положень місії, є Спеціальний Радник Генерального Секретаря (*Deputy Special Adviser*)¹⁵⁶, якого уповноважує Генсек.

¹⁵⁶ Інформація та структура розроблена на основі звітів Генерального Секретаря ООН щодо виконання його місії «добрих послуг»: Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, United Nations Security Council, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

Його роль разом із командою його радників заключається у проведенні роботи зі сторонами конфлікту на місцях:

1. Переговори із агентами конфлікту як індивідуально, так і колективно.

Процес переговорів має включати зустрічі з Міністрами закордонних справ України та Росії, іншими повноважними представниками сторін для викладення інтересів, узгодження позицій, встановлення «червоних ліній».

Очікуваний результат: досягнення згоди щодо тексту майбутньої резолюції Ради Безпеки ООН .

Важлива ремарка: Російська Федерація має бути визнана не посередником, а стороною конфлікту на Донбасі, його ініціатором, що дозволить виключити з процесу консультацій бойовиків та лідерів самопроголошених республік. Це якісно відрізнятиме механізм місії від інших наявних стратегій мирного урегулювання та сприятиме справедливому представленню думок сторін конфронтації, оскільки із включенням бойовиків до переговорів Російська Федерація має подвійний вплив на результати цих переговорів та дублює власне представництво.

Залучення міжнародного інструменту медіації у вигляді Генерального Секретаря та його Спеціального Радника призведе до витіснення та вимушеного переформатування ролі Російської Федерації як посередника між Україною та очільниками незаконно утворених республік, що великою мірою змінить конфігурацію сил, дозволить подивитися на конфлікт з іншої точки зору, а саме міжнародного збройного конфлікту в межах концепції опосередкованої війни (*proxy war*) та знайти нові шляхи впливу на російську сторону.

2. Моніторинг за перебігом конфлікту, збір та отримання інформації, що стосується поточного стану конфлікту, оцінка дій стейкхолдерів.

Діяльність Генерального Секретаря разом зі своєю командою має бути спрямована на систематизацію інформації, яка може дати найбільш повне бачення про природу конфлікту та готовність сторін до урегулювання ситуації.

Очікуваний результат: отримання найбільш достовірної інформації про конфлікт безпосередньо із її джерела шляхом доступу до кордону, лінії розмежування, а також створення рекомендацій для подальшої місії ООН, що має прийти на заміну попереднім інструментам, що зазнали невдачі.

Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ виявила свою неефективність через медіацію без врегулювання¹⁵⁷, допустивши ескалацію конфлікту, просочення корупційної складової в організаційну структуру та ставши регулярними жертвами застосування насилля збоку бойовиків «Л/ДНР». Саме тому неможливо покладати вирішення конфлікту, моніторинг виконання домовленостей, збирання інформації про дії стейкхолдерів на механізми, що більше не можуть бути корисними в перспективі.

Місія «добрих послуг», в разі сприятливих прогнозів, досягнення політичної згоди та здатності сторін домовитися, може зазнати розширення мандату шляхом прийняття резолюції Ради Безпеки ООН, де передбачатиметься створення необхідних штабів із залученням військових спостерігачів, цивільного персоналу із можливістю застосовувати силу¹⁵⁸ для ретельнішого контролю за дотримання перемир'я, виконанням угод, озброєння, нагляду за кордоном.

Незважаючи на те, що згода Російської Федерації на розширення мандату місії видається неможливою, однак в разі успішної операціоналізації Місії «добрих послуг» ООН відмова від імплементації чи блокування подальшого процесу мирного врегулювання, зважаючи на доступну інформацію (наявність російських військових, збройної техніки, зброї), є більш затратним з

¹⁵⁷ Досвід врегулювання конфліктів у світі. - С. 8.

¹⁵⁸ Baczko, A., & Dorronsoro, G. (2015). United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP). Oxford Handbooks Online, p. 3.

репутаційної точки зору для Російської Федерації, аніж заперечення відомих та очевидних фактів. Така стратегія сприятиме бажанню Росії позбутися слідів власної військової присутності на території Донбасу, що все-таки зрушить процес виведення військ та припинення вогню.

3. Контроль за дотриманням прав людини, підготовка до повернення на територію внутрішньо переміщених осіб, що були змушені залишити свої домівки.

Очікуваний результат: зменшення рівня насилля та негативного впливу збройного конфлікту на життя людей, пом'якшення наслідків насильницьких дій бойовиків.

Наразі проблема із дотриманням прав людини на окупованих територіях є досить нагальною, оскільки згідно з опитуванням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи», станом на 2018 рік 49% респондентів на цих територіях відмітили про погіршення ситуації¹⁵⁹ із забезпечення належного захисту прав людини з початку розгортання конфлікту. Згідно з інформацією Freedom House, індекс забезпечення політичних прав на окупованих територіях становить -1 із 40 можливих, загальний індикатор – 5 із 100¹⁶⁰. Оскільки Моніторингова Місія ООН з прав людини на Сході України досі продовжується, однак її результати є невтішними. Згідно з Доповіддю щодо ситуації з правами людини в Україні станом на 16 лютого – 15 травня 2019 року, надану Управлінням Верховного Комісара ООН з прав людини, кількість жертв цивільного населення, пов'язаних із конфліктом, зросла на 181% більше, ніж у попередньому звітному періоді – з 16 листопада 2018 року до 15 лютого

¹⁵⁹ Що українці знають і думають про права людини: оцінка змін (2016-2018) / Резюме дослідження; [С. Колишко, М. Паращевін, В. Яворський]; під заг. ред. Т. Печончик. – Київ, 2018. – С. 30.

¹⁶⁰ Freedom in Eastern Donbas, Freedom House, 2020. Mode of access: <https://freedomhouse.org/uk/country/eastern-donbas/freedom-world/2020> .

2019 року¹⁶¹, що мало значний згубний вплив на стан дотримання прав людини на Сході України.

Існування негативної тенденції свідчить про необхідність комплексного підходу до врегулювання конфлікту, однак з'ясування актуальної інформації про кількість жертв та постраждалих, їхню інтенсивність може стати необхідним рушієм для повернення актуальності врегулювання збройного конфлікту на Донбасі на порядок денний ООН та для пошуку і запровадження нових інструментів впливу та тиску на російську сторону.

4. Співпраця з громадськими організаціями, місцевими спільнотами, бізнес-спільнотою для вивчення особливостей регіону та, як наслідок, вироблення спільних рішень щодо мирного врегулювання конфлікту.

Очікуваний результат: вивчення Генеральним Секретарем та його командою специфіку регіону, особливості елементів політичного та економічного процесу, їхньої взаємозалежності балансу влади, рамки світосприйняття місцевих жителів, що дає інформацію про потенційні причини конфлікту, етапів його назрівання та допомагає влитися в контекст розгортання збройного протистояння.

Для розуміння наслідків збройного конфлікту необхідно звернути увагу на «маркери» регіону¹⁶²:

- Підвищена «кордонна» мобільність – можливість легко перетинати кордон для здійснення трудової, підприємницької та іншої діяльності;
- Відплив людського капіталу в пошуках стабільності, тому результатом стало присутність на територіях великої кількості осіб

¹⁶¹ Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2019 року. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. – 2019. – С. 7.

¹⁶² Jennings R. S., Long B., Morrin J., Grechko O. (April 24, 2017). An Assessment of the Donbas Region of Ukraine, Strategic and Operational Recommendations for USAID's Country Development Cooperation Strategy 2017-2022, sponsored by USAID. Mode of access: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/USAID-Donbass-2017-review1.pdf>.

старшого покоління, що потребують більшого об'єму соціальних послуг та благ;

- Населення більше схильне довіряти російському баченню тих чи інших подій;
- Розпорошеність регіону, що характеризується фізичною ізоляцією ключових областей: Маріуполь, Краматорськ;
- Низька громадська активність.

Саме вони можуть стати викликами, які необхідно брати до уваги та зважати на них при формуванні *KPI-індикаторів*, очікуванні певного рівня підтримки та легітимації збоку локальних спільнот.

Громадські організації відіграють важливу роль для потенційного вирішення конфлікту, оскільки саме через залучення населення до контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, створення власних ініціатив вони можуть чинити колективний опір окупаційній адміністрації та надавати підтримку та легітимацію діям миротворців, Генеральному Секретарю та його команді. Тому узгодженні дії з громадянським суспільством є важливим елементом в процесі медіації задля вирішення конфлікту на Донбасі, який був виключений із дискусії протягом тривалого часу проведення переговорів. Серед громадських організацій, що функціонують, активно діють на території окупованих територій, співпрацюють з громадянами та неодноразово демонстрували готовність ділитися досвідом, порадами та своїм бажанням долучитися до процесу вироблення рішень, є CivilM +, ВОСТОК-SOS, Донбасс СОС, ГО «Українська народна рада Донеччини та Луганщини», ГО «Трунт», ГО «Ініціативна група «Разом!», ГО «Центр досліджень соціальних перспектив Донбасу», ГО «Співпраця громадських ініціатив «Платформа ДІЙ»¹⁶³.

¹⁶³ «Звернення з приводу ймовірного створення консультативної ради з ОРДЛО», підписане рядом громадських організацій, що функціонують на окупованих територіях, *Українська Народна Рада Донеччини та Луганщини* / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://unrdl.org/uk/zvernennya-z-pryvodu-jmovirnogo-stvorenniya-konsultatyvnoyi-rady-z-ordlo/?fbclid=IwAR1ihH_7uV4HwspB6_vs7njd3YXVmj2lQ7wDDfUdwQp65CNoaQVJSZlyGqY.

Залучення до обговорення та консультацій бізнес-структур є чи не найважливішим, але і достатньо ризикованим кроком, який має бути вжитий Генеральним Секретарем ООН разом з його адміністрацією на окупованих територіях. Позитивні індикатори залучення економічних еліт для розвитку процесу мирного вирішення конфлікту із включенням економічних факторів, що можуть потенційно сприяти урегулюванню, відмічають керівники та уповноважені Місії «добрих послуг» ООН в Кіпрі¹⁶⁴. Згідно з дослідженнями, найбільш стабільно сепаратистська адміністрація закріпилася в регіонах, де розміщені машинобудівні компанії та інші економічні елементи, що мають найбільш тісні зв'язки з російськими економічними сегментами та залежність від російського ринку¹⁶⁵. Більше того, з економічної точки зору чи не кожен регіон Донецької та Луганської областей знаходиться під впливом таких тенденцій, що сприяло тому, що економічні еліти давно діяли незалежно, та українська влада протягом тривалого часу втратила будь-який контроль за їхньою діяльністю¹⁶⁶. Тому наразі важливим фактором є залучення до переговорів місцеві економічні еліти, що продовжують економічну діяльність на території ОРДЛО та, по суті, сприяють «виживанню» сепаратистських режимів та підтримують дії російської сторони конфлікту з метою комунікації з нинішньою адміністрацією, вироблення механізмів повернення незаконно «націоналізованих» «Л/ДНР» підприємств. Серед них варто зазначити: вугільні компанії «Ровенькиантрацит», «Свердлоантрацит», «Сніжноантрацит», «Метінвест», Старобішенська ТЕС, Зуївська ТЕС, деякі машинобудівні заводи в Макіївці, Кадіївці, представники малого бізнесу (у сфері харчування, комерції)¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, *United Nations Security Council*, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

¹⁶⁵ Mykhnenko V. (2020). Causes and Consequences of the War in Eastern Ukraine: An Economic Geography Perspective, *Europe-Asia Studies*, Vol. 72, No. 3, p. 239-240.

¹⁶⁶ Ibid, p. 240.

¹⁶⁷ Zahariya M., Chumak L. (2020). Economy of ORDLO's companies, *Delovaya Stolitsa*. Mode of access: <https://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-eng/economy-of-ordlos-companies.html>.

Забезпечення легітимності Місії - створення «груп друзів» для вироблення узгоджених позицій на основі консенсусу для прийняття необхідних резолюцій.

Під час проведення місії «добрих послуг» ООН Генеральний Секретар може залучати інші країни-члени ООН і формувати групи з держав-друзів, що мають достатньо дипломатичних то політичних ресурсів для надання підтримки та легітимності діям Генсека для вирішення конфлікту. Медіація та узгодження є необхідними інструментами для проведення консультацій та дискусій для пошуку, перш за все, не воєнних компромісів, не черговості імплементації Мінських домовленостей, а вироблення політичного консенсусу між сторонами конфлікту.

Оскільки потенційному процесу обговорення місії «добрих послуг» ООН передувала широка дискусія щодо перспективи імплементації повноцінної миротворчої місії ООН на Донбасі, уже існує певне бачення країн, відома їхня спроможність та позиція щодо політичного протистояння Росії та Україні у боротьбі за територію, що зазнала агресії з боку Російської Федерації.

Відбір країн Генеральним Секретарем ООН¹⁶⁸, що увійдуть до створеної групи, має здійснюватися на основі таких критеріїв:

- Принцип пропорційного представництва двох сторін конфлікту. Серед держав-членів ООН, що повідомлять про своє бажання долучитися до діяльності відповідного комітету на засадах об'єктивної зацікавленості, мають користуватися довірою з обох сторін (Білорусь, Канада, Швеція), мати статус регіональних представників (Грузія), які краще розуміють локальну специфіку;
- Досвід миротворчих операцій (Бразилія, Фінляндія), які одночасно не є представниками регіону;

¹⁶⁸ Доцільність відповідної процедури впливає з ідеї та висновків, представлених у пункті 3.1. *Політичний простір дії Генерального Секретаря ООН Антоніо Гутерреша цієї роботи.*

- Мати достатній дипломатичний потенціал, який проявляється в досвіді медіації, посередництва та превентивної дипломатії (Європейський Союз);
- Відповідальність та підпорядкованість.

Конкретизуючи роль Європейського Союзу, то варто зазначити, що він є основним актором для здійснення заходів зі зміцнення довіри між сторонами конфлікту, оскільки економічне та політичне партнерство обох акторів конфлікту з цією інституцією підвищує політичну «ціну» ігнорування, обструкції та порушення. Крім того, залучення політичних ресурсів ЄС для урегулювання збройного протистояння на Сході України досі ще не відбулося протягом усього періоду кризи, хоча окремі держави-члени ЄС (Франція, ФРН) докладали зусиль для спільного вироблення конкретних рішень та алгоритмів дії як для виконання Мінських угод, так і для припинення вогню. Позитивний індикатор залучення Європейського Союзу для посередництва спостерігається під час місії «добрих послуг» ООН в Кіпрі¹⁶⁹.

До того ж, важливим процедурним аспектом діяльності Групи держав-друзів Генерального Секретаря є закріплений чіткий розподіл повноважень між країнами, залученими до дипломатичної та політичної підтримки діяльності Місії «добрих послуг» Генерального Секретаря ООН. Їхньою основною функцією є виконання доручень та завдань, які їм надаються Генеральним Секретарем на основі звітів та інформації від постійних представників та Спеціального радника на місці розгортання конфлікту. **Відповідальність та підпорядкованість дій** є основними умовами участі держав у відповідній групі, оскільки, у разі протилежного сценарію, створюється загроза проведенню усієї дипломатичної місії, посилення політичної кризи та нестабільності в регіоні. Порушення відповідних процедурних норм може стати

¹⁶⁹ Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, *United Nations Security Council*, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

підставою для виключення держави або обмеження її подальшої участі у роботі Групи.

Отже, вивчення Генеральним Секретарем та його командою специфіки регіону, особливості елементів політичного та економічного процесу, їхньої взаємозалежності та впливу на баланс влади, рамки світосприйняття місцевих жителів, що дає інформацію про потенційні причини конфлікту, етапів його назрівання та допомагає влитися у контекст розгортання збройного протистояння. Залучення інструменту Групи друзів дозволяє Генеральному Секретарю отримати необхідну підтримку для своїх дій безпосередньо в регіоні, а також здійснювати політичний тиск на сторони конфлікту для досягнення необхідної згоди та дотримання встановлених вимог та домовленостей.

Висновки

У нашому дослідженні для створення механізму впровадження місії «добрих послуг» ООН як потенційного інструменту врегулювання конфлікту на Донбасі були використані такі підходи до моделей миротворчості ООН як превентивна дипломатія (*preventive diplomacy*) та встановлення миру (*peacemaking*). Запропонована нами модель місії «добрих послуг» на Сході України враховує усі недоліки попередніх стратегій, зокрема неможливості імплементації традиційної миротворчої місії ООН через її потенційне заблокування Російською Федерацією у Раді Безпеки ООН, та зосереджується на вирішенні політичних аспектів конфлікту, відсутності його чіткої концептуалізації шляхом застосування медіації та превентивної дипломатії.

Після окреслення основних ліній діяльності, співвідношення повноважень Ради Безпеки ООН та Генерального Секретаріату, можливості протистояння останнього дискримінаційному порядку денному у Раді Безпеки ООН, вирішення проблеми визначення природи конфлікту нами було описано специфіку, структуру та процедуру імплементації місії «добрих послуг» Генерального Секретаря ООН та адаптовано її до контексту збройного конфлікту на Сході України, що бере свій початок з 2014 року. Даний алгоритм дозволив зробити такі висновки:

По-перше, Генеральний Секретар ООН є рівноправним інститутом миротворчості ООН, незважаючи на відносини підпорядкування Раді Безпеки ООН та Генеральній Асамблеї ООН. Прикладом цього є еволюція політичного простору та правової рамки діяльності Генерального Секретаря ООН, що втілилася у виробленні такого альтернативного механізму підтримання миру як місії «добрих послуг».

По-друге, важливою специфікою місії є зосередження на політичному урегулювання та медіації конфлікту. В рамках українського контексту це дозволило перекваліфікувати роль Російської Федерації із посередника

конфлікту між Україною та бойовиками «Л/ДНР» на повноцінну сторону конфлікту. Саме цей крок великою мірою має потенціал звільнити конфігурацію сил, дозволить оцінити конфлікт з іншої точки зору.

По-третє, для кращого розуміння завдань місії нами було запропоновано власне бачення концептуалізації конфлікту на Донбасі. Спираючись на міжнародно-правові акти та беручи до уваги ознаки конфронтації, конфлікт на Сході України можна назвати міжнародним збройним конфліктом в межах концепції опосередкованої війни (*proxy war*). Кваліфікаційною ознакою є наявність якомога тісніших зв'язків між збройними загонами недержавних акторів, що позиціонують себе протестувальниками, та офіційними інституціями та посадовими особами залученої держави. Вищезазначена характеристика повністю виконується в українському контексті конфлікту, оскільки російське командування безпосередньо оперує на окупованих територіях. Однак варто доповнити, що важливим доповненням до визначення конфлікту є поняття «опосередкованої війни», яка виражає факт залучення державного утворення за посередництва маріонеткових груп – бойовиків «Л/ДНР», що виражають інтереси Російської Федерації на території України.

По-четверте, представлена модель місії «добрих послуг» ООН здійснюється під егідою Генерального Секретаря ООН та складається із двох блоків: 1) уповноваження спеціальних представників Секретаріату для менеджменту конфлікту між конфліктуючими сторонами безпосередньо на території розгортання конфлікту на Сході України та 2) забезпечення легітимності Місії - створення «груп друзів» для вироблення узгоджених позиції на основі консенсусу для прийняття необхідних резолюцій. Нами було виділено 4 рівні посередництва: дипломатичний, інформаційний, комунікаційний та правовий. Унікальність моделі дозволяє застосувати багаторівневу медіацію із залученням важливих стейкхолдерів – громадських організацій, бізнес-груп, місцевих спільнот, а також наданню політичної ваги рішенням, прийнятим в рамках цієї моделі, на світовій арені через діяльність Групи друзів.

По-п'яте, кожен розроблений рівень медіації передбачає оцінку результатів, до яких має призвести процес посередництва та політичного урегулювання, ініційований Генеральним Секретарем ООН та його адміністрацією. Серед очікуваних наслідків були представлені такі: *на дипломатичному рівні* - досягнення згоди щодо тексту майбутньої резолюції Ради Безпеки ООН, *на інформаційному рівні* - отримання найбільш достовірної інформації про сторони протистояння, про конфлікт безпосередньо із її джерела шляхом доступу до кордону, лінії розмежування; *на правовому рівні* - зменшення рівня насилля та негативного впливу збройного конфлікту на життя людей, пом'якшення наслідків протиправних дій бойовиків, оскільки існуючі механізми не спроможні зменшити динаміку насилля у всіх сферах життя на окупованих територіях; *на комунікаційному рівні* - вивчення Генеральним Секретарем та його командою специфіку регіону, особливості елементів політичного та економічного процесу, їхньої взаємозалежності балансу влади, рамки світосприйняття місцевих жителів, що дає інформацію про потенційні причини конфлікту, етапів його назрівання та допомагає влитися в контекст розгортання збройного протистояння та зрозуміти стратегію поведінки російської сторони конфлікту.

Отже, місія «добрих послуг» ООН, зважаючи на сучасний світовий та український контекст, перспективи активного включення реальної сторони конфлікту до процесу медіації, має усі шанси через авторитетність інституцій та застосування потужного арсеналу інструментів медіації створити позитивний вплив на мирне урегулювання конфлікту на Донбасі, ставши першим етапом на шляху до імплементації повноцінної миротворчої місії ООН.

Список використаної літератури

1. Війна На Донбасі: Реалії і Перспективи Врегулювання / Центр Разумкова. – Київ, 2019. – 144 с.
2. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200.
3. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2019 року. // Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. – 2019. – 30 с.
4. Дорош С. Что такое "формула Штайнмайера" [Електронний ресурс] / С. Дорош // BBC Ukraine. – 3. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-russian-49921602>.
5. Досвід врегулювання конфліктів у світі – Київ: Інститут світової політики, 2016. – 35 с.
6. «Звернення з приводу ймовірного створення консультативної ради з ОРДЛО», підписане рядом громадських організацій, що функціонують на окупованих територіях, Українська Народна Рада Донеччини та Луганщини / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://unrdl.org/uk/zvernennya-z-pryvodu-jmovirnogo-stvorenniya-konsultatyvnoyi-rady-z-ordlo/?fbclid=IwAR1ihH_7uV4Hwsqb6_vs7njd3YXVmj2lQ7wDDfUdwQp65CNoaQVJSZlyGqY
7. Конвенція про захист цивільного населення під час війни / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154.
8. Мы были вынуждены защищать русскоязычное население Донбасса/ Радіо Свобода, 12 жовтня 2016 року / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.svoboda.org/a/28048368.html>.
9. «Нові мінські протоколи. Документ», Дзеркало тижня, 13 березня 2020 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: https://dt.ua/POLITICS/novi-minski-protokoli-dokument-341404_.html.
10. «Основные предложения "плана Мореля" выработали Нуланд и Карасин», Дзеркало тижня, 27 вересня 2015 року / [Електронний ресурс] / Режим доступу:

https://zn.ua/POLITICS/osnovnye-predlozheniya-plana-morelya-vyrabotali-nuland-i-karasin-smi-190050_.html.

11. «План Мореля: проглотит ли Киев горькую пилюлю?», Deutsche Welle, 26 вересня 2015 рік / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://bit.ly/3et0hGl>.

12. Погляди України та Росії щодо миротворчої місії ООН на Донбасі, Центр «Нова Європа», 4 лютого 2019 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://neweurope.org.ua/analytics/poglyady-ukrayiny-ta-rosiyi-shhodo-mytrotvorchoyi-misiyi-onn-na-donbasi/>.

13. После “нормандских переговоров” Лавров сделал заявление по Донбассу. – Сегодня, 12 червня 2018 рік / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.segodnya.ua/politics/poslenormandskih-peregovorov-lavrov-sdelal-zayavlenie-po-donbassu--1145984.html>.

14. Статут Організації Об'єднаних Націй – Київ: Представництво ООН в Україні, 2008. – 67 с.

15. «Україна обговорює можливість виборів на Донбасі за спецзаконом», Українська правда, 19 вересня 2015 рік / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/09/19/7081882/>.

16. Урбан М. Сколько россиян воюет на востоке Украины? [Електронний ресурс] / Марк Урбан – Режим доступу до ресурсу: https://www.bbc.com/russian/russia/2015/03/150310_russians_fighting_in_ukraine.

17. Що українці знають і думають про права людини: оцінка змін (2016-2018) / Резюме дослідження; [С. Колишко, М. Паращевін, В. Яворський]; під заг. ред. Т. Печончик. – Київ, 2018. – 96 с.

18. Accountability for killings in Ukraine from January 2014 to May 2016, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 51 p. Mode of access: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHRThematicReportUkraineJan2014-May2016_EN.pdf.

19. Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2017. Mode of access: https://www.un.org/sg/en/annual_report/72.shtml.

20. Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2018. Mode of access: <https://www.un.org/annualreport/2018/>.

21. Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, United Nations Secretary-General, 2019. Mode of access: <https://www.un.org/annualreport/>.

22. Baczko, A., & Dorronsoro, G. (2015). United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP). Oxford Handbooks Online, 7 p.

23. Biography of António Guterres, the ninth Secretary-General of the United Nations, United Nations Secretary-General. Mode of access: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/biography>.

24. Boutellis A., Novosseloff A. (2017). New Leadership and New Challenges. Peace Operations and the Reform Agenda, International Peace Institute, 12 p.

25. Case Concerning Military And Paramilitary Activities In And Against Nicaragua (Nicaragua V. United States Of America), Reports Of Judgments. Advisory Opinions And Orders, International Court Of Justice, Judgment Of 27 June 1986. Mode of access: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>.

26. Cockayne J., Malone D. (2007). Relations with the Security Council/ Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge University Press, 280 p.

27. Driscoll J. (2019). Ukraine's Civil War. Would Accepting This Terminology Help Resolve The Conflict?, PONARS Eurasia Policy, No. 572, 7 p.

28. US Envoy Kurt Volker on Ending The War In Eastern Ukraine, Hromadske International, 31 October 2017. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/exclusive-us-envoy-kurt-volker-on-ending-the-war-in-eastern-ukraine>.

29. Freedom in Eastern Donbas, Freedom House, 2020. Mode of access: <https://freedomhouse.org/uk/country/eastern-donbas/freedom-world/2020>.

30. General Assembly Official Records, 509th plenary meeting, 10th December 1954, p. 443.

31. Gowan R. (February 2018). Can the United Nations Unite Ukraine?, Hudson Institute, 38 p.

32. Gowan R. (July 25, 2017). Lonely at the Top, European Council on Foreign Relations. Mode of access: https://www.ecfr.eu/article/commentary_lonely_at_the_top_7218.

33. Heinsch R. (2015) Conflict Classification in Ukraine: The Return of the “Proxy War”?, Stockton Center for the Study of International Law, Volume 91, P. 324–360.
34. Jennings R. S., Long B., Morrin J., Grechko O. (April 24, 2017). An Assessment of the Donbas Region of Ukraine, Strategic and Operational Recommendations for USAID’s Country Development Cooperation Strategy 2017-2022, sponsored by USAID. Mode of access: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/USAID-Donbass-2017-review1.pdf>.
35. Kalyvas S. (2006). The Logic of Violence in Civil War, Cambridge University Press, 508 p.
36. Katrychenko T. (2019) Military and civilian detainees in Donbas: searching for the efficient mechanism of release, Kyiv: Federal Foreign Office of Germany, 24 p.
37. Kazanskyi D. (13 March, 2018). A process of no progress, Ukrainian Week. Mode of access: <https://ukrainianweek.com/Politics/210673>.
38. Kofi A. (14 February 2000). Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century, Singapore Lecture, Institute of Southeast Asian Studies, p. 9.
39. Lavriv P. (1992). A History of South-Eastern Ukraine, 208 p.
40. Macdonald R. (2000). The Charter of the United Nations as a World Constitution, International Law Studies, P. 263–300.
41. Mann S., Head M., Kozlina S. (2012). Transnational Governance: Emerging Models of Global Legal Regulation, Routledge, 269 p.
42. Meisler S. (1995). United Nations: The First Fifty Years, New York, Atlantic Monthly Press, p. 34.
43. Mykhnenko V. (2020). Causes and Consequences of the War in Eastern Ukraine: An Economic Geography Perspective, Europe-Asia Studies, Vol. 72, No. 3, p. 528-560.
44. Newton M. (2006). War by Proxy: Legal and Moral Duties of Other Actors Derived from Government Affiliation, 37 Case W. Res. J. Int'l L. 249 (2006), p. 249-265. Mode of access: <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1367&context=ji1>.

45. Non-international armed conflicts in Ukraine, Geneva Academy, Rulac. Mode of access: <http://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflicts-in-ukraine#collapse4accord>.

46. Official statements regarding the events in Ukraine from top UN officials and Heads of foreign missions and representations. December 2013 - January 2015, United Nations Ukraine. Mode of access: <http://www.un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/news/3246-2013-12-05-17-51-07-official-statements>.

47. Prosecutor v. Naletilić & Martinović, Case No. IT-98-34-T, Judgment, 191, 194 (Int'l Crim. Trib. for the former Yugoslavia, March 31, 2003).

48. Radoshitzky M. H. (2016). The New UN Secretary-General, Institute for National Security Studies, No. 866, 3 p.

49. Ramcharan B. (2019). Modernizing the UN Human Rights System, International Studies on Human Rights, Brill Nijhoff, Vol. 127, 240 p.

50. Rauschnig D. General Assembly Official Records, 68th plenary meeting, 5th December 1988, Key Resolutions of the United Nations General Assembly 1946-1996, p. 22–23.

51. Rawlinson K., Lweis P. (June 14, 2014). Ukraine Rebels Shoot Down Military Plane, THE GUARDIAN. Mode of access: <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/14/russiantanks-enter-ukraine>.

52. Regehr E. (2015). Disarming Conflict, Toronto: Zed Books, 268 p.

53. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people, A/70/95–S/2015/446*, General Assembly, Security Council, 17 June 2015, 104 p. Mode of access: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446.

54. Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, United Nations Security Council, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

55. Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, United Nations Security Council, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

56. Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, S/2019/883, United Nations Security Council, 14 November 2019. Mode of access: <http://www.uncyprustalks.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-11-14-SG-GO-Report-S-2019-883.pdf>.

57. Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus, April 1st, 2003, issued by United Nations Security Council, S/2003/398, parag. 130-144. Mode of access: <http://www.cyprusun.org/?p=2568>.

58. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on his mission to Ukraine, A/HRC/32/39/Add.1, Human Rights Council, General Assembly, 22 p., p. 19-20. Mode of access: http://www.rulac.org/assets/downloads/SRESAE_Ukraine_2016.pdf.

59. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine, A/HRC/27/75, Human Rights Council, General Assembly, 19 September 2014, 239 p., p. 3-4. Mode of access: <https://undocs.org/A/HRC/27/75>.

60. Report on Preliminary Examination Activities 2018, The Office of Prosecutor, International Criminal Court, 5 December 2018, 76 p.

61. Resolution 2166 (2014), S/RES/2166 (2014), Adopted by the Security Council at its 7221st meeting, on 21 July 2014. Mode of access: [https://undocs.org/S/RES/2166\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2166(2014)).

62. Resolution 2202 (2015), S/RES/2202 (2015), Adopted by the Security Council at its 7384th meeting, on 17 February 2015. Mode of access: [https://undocs.org/S/RES/2202%20\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2202%20(2015)).

63. Resolution adopted by the General Assembly on 11 September 2015, Revitalization of the work of the General Assembly, A/RES/69/321, General Assembly, 22 September 2015. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/69/321>.

64. Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018, A/RES/73/263, Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/73/263>.

65. Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2019, A/RES/74/17, Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov. Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/74/17>.

66. Rettman A. (February 18, 2020). New shelling shows Russian force in Ukraine, EuObserver. Mode of access: <https://euobserver.com/foreign/147507>.

67. Romanenko M. (14 November 2017). Russia Clears Just 10% Of Agreement For Peacekeepers In Ukraine, Hromadske International. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/russia-clears-just-10-of-agreement-for-peacekeepers-in-ukraine>.

68. Rosenfeld M. (2012). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 1295 p.

69. Stanko A. (7 September 2017). “Putin’s Comment on Sending UN Peacekeepers to Donbas, Explained”, Hromadske International. Mode of access: <https://en.hromadske.ua/posts/putins-comment-on-sending-un-peacekeepers-to-donbas-explained>.

70. Supplement To An Agenda For Peace: Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations, Fiftieth session, 25th January, 1995, 24 p.

71. Terlingen Y. (2017). A Better Process, a Stronger UN Secretary-General: How Historic Change Was Forged and What Comes Next, Ethics & International Affairs, 31, no. 2, pp. 115-127.

72. The UN Secretary-General and the Security Council: A Dynamic Relationship (2018), edit, by Manuel Frohlich, Abiodun Williams, Oxford University Press, 269 p.

73. Timeline of the war in Donbas (April–June 2014), Military Wiki. Mode of access: [https://military.wikia.org/wiki/Timeline_of_the_war_in_Donbass_\(April–June_2014\)](https://military.wikia.org/wiki/Timeline_of_the_war_in_Donbass_(April–June_2014)).

74. Traub J. (2007). The Secretary-General’s political space / SECRETARY OR GENERAL? The UN Secretary-General in World Politics, edited by Simon Chesterman, Cambridge University Press, p. 185–201.

75. Twickel N. (2017). Developments in “DNR“ and “LNR“: 24 May – 22 August 2017 (Newsletter 23), Civicmonitoring. Mode of access: <https://civicmonitoring.org/de/developments-in-dnr-and-lnr-24-may-22-august-2017-newsletter-23/>.

76. Ukraine: Mounting evidence of war crimes and Russian involvement, Amnesty International. Mode of access:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/09/ukraine-mounting-evidence-war-crimes-and-russian-involvement/>.

77. Ukrainian Foreign Minister Pavlo Klimkin during a meeting with UN Secretary General Antonio Guterres in New York focused on the prospects for a UN peacekeeping mission in Donbas, UKRINFORM, 16 December 2017. Mode of access: <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/2365669-klimkin-un-secretary-general-discuss-deployment-of-un-peacekeepers-in-donbas.html>.

78. UN Doc. A/2889 cited in URQUHART, B., Hammarskjold, Alfred A. Knopf, New York, 1972, pp. 102-103.

79. United Nations General Assembly (1982). Manila Declaration on the Peaceful settlement of disputes between States. Mode of access: <http://www.un-documents.net/a37r10.htm>.

80. United Nations General Assembly Security Council (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Mode of access: <https://undocs.org/A/55/305>.

81. Urquhart B. (2007). The evolution of the Secretary-General, Cambridge University Press, p. 15–32.

82. Vadym Prystaiko met with UN Secretary-General António Guterres, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, 21 February 2020. Mode of access: <https://www.kmu.gov.ua/en/news/vadim-pristajko-ta-generalnij-sekretar-oon-antoni-guterrish-obgovorili-shlyahi-zmicnennya-spivpraci-mizh-ukrayinoyu-ta-oon>.

83. Viñuales J. (2006). Can The U.N. Secretary-General Say ‘No’? Revisiting The ‘Peking Formula’, *Bepress Legal Series*, 32 p.

84. Whitfield T. (2007) Good offices and “groups of friends”/ Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge University Press, p. 86-101.

85. Wilson A. (1995). The Donbas between Ukraine and Russia: The Use of History in Political Disputes, *Journal of Contemporary History* (SAGE, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 30, p. 265-289.

86. Wood E, Pomeranze W., Merry W., Trudolyubov M. (2016). Roots of Russia’s War in Ukraine, Woodrow Wilson Center Press, 147p.

87. Yin R. (2003). Case study research design and methods, Third Edition, *Applied Social Research Methods Series*, Volume 5, SAGE Publications, 181 p.

88. Zahariya M., Chumak L. (2020). Economy of ORDLO's companies, Delovaya Stolitsa. Mode of access: <https://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-eng/economy-of-ordlos-companies.html>.

89. 7247th meeting of UN Security Council, August 21, 2014, S/PV.7247, 62 p.

АНОТАЦІЯ

Дипломної роботи

Тема. Впровадження місії “добрих послуг” ООН на Донбасі

Студентка. Гавриш Анастасія Сергіївна

Рік навчання, факультет. 4 рік навчання, ФСНСТ

Науковий керівник. Доктор історичних наук, професор кафедри політології НАУКМА Гарань О. В.

Рецензент. Дешко Т. В.

Захищена “___” _____ 20_ р. (дата не проставляється)

Короткий зміст роботи

Задля створення механізму впровадження місії «добрих послуг» ООН як потенційного інструменту врегулювання конфлікту на Донбасі у цьому дослідженні автор спирався на концепцію превентивної дипломатії та використовував метод кейс-стаді для опису особливостей конфлікту на Сході України та створення моделі місії, враховуючи як баланс влади всередині ООН, так і розстановку сил на окупованих територіях. Кризу на Донбасі визначено як міжнародний збройний конфлікт в межах концепції опосередкованої війни. Виділено ключові політичні питання, вирішення яких сприятиме мирному урегулюванню. Впровадження чотирирівневої місії «добрих послуг» із залученням Групи друзів є важливим інструментом політичної медіації, яку варто розглядати як підготовчий етап до впровадження традиційної миротворчої місії ООН, яка за наявних умов є неможливою в реалізації та безперспективною, а не як повноцінний механізм миротворчості.