

*Перова Л. В.,**здобувач кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДИПЛОМАТІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню одного з видів миротворчих операцій ООН – превентивної дипломатії. Наголошується, що актуальність вивчення превентивної дипломатії ООН полягає як в теоретичному пошуку нових її форм, так і в реалізації цих форм в практиці міжнародних відносин.

Зазначено, що в першу чергу це стосується врегулювання міжнародних конфліктів, кількість яких у світі має тенденцію до зростання. Визначено поняття превентивної дипломатії як засобу попередження спорів та їх врегулювання до того, як вони переросли у конфлікти, а також обмеження конфліктів, що вже виникли, шляхом посередництва, примирення та переговорів.

З'ясовані концептуальні основи, історія розвитку превентивної дипломатії ООН як сучасного інструменту підтримання миру та безпеки у світі та механізми її використання в якості методу запобігання та врегулювання міжнародних конфліктів. Значено, що уперше концепцію превентивної дипломатії озвучив Генеральний секретар ООН Даг Гаммаршельд під час XV сесії Генеральної асамблеї у 1960 році у період глобального протистояння двох політичних систем світу – США та СРСР.

Наголошено, що широко до світової практики поняття «превентивна дипломатія» увійшло після опублікування доповіді Генерального секретаря ООН Бутроса Галі «Порядок денний для миру», з яким він виступив на 47-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 липня 1992 р. Встановлено, що цей документ містив концептуальні основи превентивної дипломатії та миротворчості, які розкриваються через чотири основні види миротворчої діяльності ООН: превентивна дипломатія (preventive diplomacy); підтримання миру (peacekeeping); миротворчість (peacemaking); миробудівництво (peacebuilding).

Визначена роль Генерального секретаря ООН у механізмі реалізації превентивної дипломатії. Підсумовується ефективність застосування превентивної дипломатії в умовах світової економічної кризи в порівнянні з іншими інструментами підтримання миру та безпеки у світі, коли з новою силою підтверджується, що з фінансової точки зору попередження конфліктів значно вигідніше, ніж їх урегулювання.

Ключові слова: превентивна дипломатія ООН, миротворчі операції ООН, мирне врегулювання спорів, Генеральний секретар ООН, підтримання миру, миротворчість, миробудівництво.

Постановка проблеми. Особливістю світового розвитку є процес глобалізації, який змінив парадигму міжнародної безпеки. Це не могло не відобразитися і на миротворчій діяльності Організації Об'єднаних Націй (ООН) у світі. Нові характери-

стики міжнародних відносин вимагають від ООН активності та ініціативності, пошуку нових форм, які були б найбільш адекватними до сучасних завдань. Однією з таких форм миротворчих операцій ООН є превентивна дипломатія.

Актуальність вивчення превентивної дипломатії ООН полягає як в теоретичному пошуку нових її форм, так і в реалізації цих форм в практиці міжнародних відносин. В першу чергу це стосується врегулювання міжнародних конфліктів, кількість яких має яскраво виражену тенденцію до зростання. Для більш ефективного забезпечення національної безпеки України, недопущення виникнення потенційних загроз до незалежності та суверенітету актуальною є адаптація механізмів превентивної дипломатії до українського законодавства, а також розробка на її основі гнучкої стратегії національної безпеки України.

Особливу увагу розгляду превентивної дипломатії, управління конфліктами, аналізу шляхів попередження конфліктних ситуацій приділяють західні науковці, зокрема У. Зартман, відомий теоретик у галузі превентивної дипломатії, Х. Булл, також Р. Фельтхем, Г. Еванс, С. Венс, Г. Окан, Т. Гур, К. Хакетт.

Серед вітчизняних науковців, які досліджують дану проблематику необхідно підкреслити дослідження Л. Панченко, С. Мельник, В. Мицик, Д. Малишева, Б. Гуменюка, П. Іскандерова, С. Рединої, І. Слющенко, Т. Зонова, російських вчених Ю. Зінов'єва, Е. Рахматуллаєва та інші. Більш спеціалізовано та докладно про функції та роль ООН як головного суб'єкта превентивної дипломатії та Генерального секретаря ООН як його безпосереднього представника йдеться у публікаціях К. Аннана, Б. Бутрос-Галі, М. Гоулдінга та Я. Еліасона.

Метою статті є дослідження однієї з форм миротворчих операцій ООН – превентивної дипломатії, міжнародно-правових концептуальних підходів до розуміння її сутності, які поки що не знайшли достатньо глибокого відображення в сучасній науці міжнародного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Миротворчі операції є важливим засобом сприяння миру і безпеки, тому вони отримали міжнародне визнання. Так, у 1988 р. силами Організації Об'єднаних Націй (ООН) з підтримання миру була присуджена Нобелівська премія миру, хоча самі операції проводились з 1948 р. (тоді був заснований Орган ООН зі спостереження за виконанням умов перемир'я на Близькому Сході) [1, с. 91].

Статут ООН забороняє не тільки війну, але й загрозу застосування сили у міжнародних відносинах. Це зовсім не означає, що превентивні або попереджувальні дії виходять за рамки цього основного нормативного акту ООН.

В Розділі VI Статуту сформульовані конкретні превентивні заходи мирного вирішення спорів: «Сторони, які беруть участь

у будь-якому спорі, продовження якого могло би загрожувати підтриманню міжнародного миру та безпеки, повинні насамперед намагатися вирішити суперечку шляхом переговорів, обстеження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду, звернення до регіональних органів або угод або іншими мирними засобами за своїм вибором» [2, с. 25].

Превентивна дипломатія – це засоби попередження спорів та їх врегулювання до того, як вони переросли у конфлікти, а також обмеження конфліктів, що вже виникли, шляхом посередництва, примирення та переговорів. Сам термін «превентивна дипломатія» є похідним від англійського «to prevent», тобто «попереджати». Відтак нерідко в літературі можна зустріти дещо спрощене визначення превентивної дипломатії як дипломатичних дій, спрямованих на попередження конфліктів.

Підсвідомо превентивний метод завжди застосовувався в зовнішніх відносинах держав. Тому деякі вчені стверджують, що превентивна дипломатія існувала в усі історичні часи. До традиційних превентивних дій вони відносять, зокрема, встановлення та підтримання дружніх відносин урядів, підписання договорів, укладення династичних шлюбів, обмін дорогими подарунками тощо. Однак мета такої дипломатії полягала радше у задоволенні власних інтересів держав, а не в підтриманні миру та безпеки в регіоні чи світі [3, с. 160].

У сучасному розумінні концепція превентивної дипломатії виникла та розвинулась у рамках системи ООН. Уперше згадану ідею озвучив Генеральний секретар ООН Даг Гаммаршельд під час XV сесії Генеральної асамблеї у 1960 році у період глобального протистояння двох політичних систем світу, коли фактично блокувалися механізми забезпечення колективної безпеки, закріплені в Статуті ООН, а превентивна дипломатія ще не усвідомлювалась як повноцінний інструмент із підтримання миру та безпеки у світі. Це була лише певна ідея з метою попередження розростання локальних конфліктів, унеможливлення втручання в такі конфлікти з боку США та СРСР. Передбачалося, що вказаний підхід мав допомогти стримувати розростання «холодної війни», а також позитивно вплинути на авторитет ООН щодо врегулювання конфліктів [4, с. 290].

З постаттю Д. Гаммаршельда пов'язують активізацію діяльності ООН у сфері попередження міжнародних конфліктів. Він був першим із Генеральних секретарів ООН, хто став широко на практиці трактувати положення ст. 99 Статуту ООН, яке надає право Генеральному секретареві ООН доводити до відома Ради Безпеки ООН різноманітні питання, які, на його думку, можуть загрожувати міжнародному миру та безпеці. Завдяки активній позиції Д. Гаммаршельда була трансформована роль Генерального секретаря ООН із суто адміністративної в безпосереднього учасника заходів із попередження конфліктів.

За трагічною іронією долі Д. Гаммаршельд загинув у авіакатастрофі, коли летів до Конго на переговори з лідером сепаратистського руху. У 1961 р. йому посмертно було присуджено Нобелівську премію в галузі миру, а бібліотеку в Штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку назвали його іменем. В 1997 р. в ООН затвердили медаль Д. Гаммаршельда як посмертну нагороду для військових, які загинули під час виконання операцій із підтримання миру [5, с. 47].

Поняття «превентивна дипломатія» широко увійшло до світової практики після опублікування доповіді Генерального секретаря ООН Бутроса Бутроса-Галі, з якою він виступив на

47-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 липня 1992 р. Цей документ був озаглавлений «Порядок денний для миру» і містив концептуальні основи превентивної дипломатії та миротворчості [6, с. 78]. При цьому сама концепція превентивних операцій по підтриманню миру не належить Б. Бутросу-Галі. Вона була сформульована ще у 1982 р. незалежною Комісією з питань роззброєння та безпеки, яку очолював Улоф Пальме [7], а у 1985 р. відомий конфліктолог Йохан Галтунг висунув концепцію, яка передбачала такі стратегії (підходи) до питань збереження міжнародного миру і безпеки, як миротворчість, підтримання миру та миробудівництво [8, с. 141].

У своєму докладі «Порядок денний для миру» Генеральний секретар ООН Бутрос Бутрос-Галі образно висловився про кардинальні наслідки припинення епохи конфронтації: «Закінчення холодної війни стало потужним зрушенням тектонічних плит, і наступні поштовхи відчуються й досі. Тим не менше, хоча земля під нашими ногами не припинила тремтіти, ми живемо вже в нову епоху, в якій відкривається більше потенційних можливостей як для миру, так і для розвитку» [9, с. 3].

У доповіді «Порядок денний для миру» («Agenda for Peace») Генеральним секретарем ООН Б. Галі була представлена оновлена, відповідно до нових реалій, концепція превентивної дипломатії. Ця доповідь стала, по суті, головним концептуальним документом, у якому були закріплені нові механізми забезпечення безпеки у світі. У цьому документі Б. Галі виклав ідею комплексного підходу до забезпечення безпеки у світі, який розкривається через чотири основні види діяльності: 1) превентивна дипломатія (preventive diplomacy); 2) підтримання миру (peacekeeping); 3) миротворчість (peacemaking); 4) миробудівництво (peacebuilding).

При цьому в доповіді Генерального секретаря ООН усі чотири поняття знаходяться в тісному взаємозв'язку та практично завжди передбачають превентивні заходи. Миротворчість визначена як дії з метою схилити ворогуючі сторони до досягнення згоди, головним чином за допомогою мирних засобів, передбачених у ст. 33 Статуту ООН (переговори, посередництво, обслідування, примирення, арбітраж, судовий розгляд, звернення до регіональних органів чи угод).

Під підтриманням миру у Доповіді розуміється забезпечення присутності ООН у конфліктних зонах світу. Така присутність пов'язується із розгортанням військового чи поліцейського персоналу та забезпечується за згодою всіх зацікавлених сторін конфлікту. Відповідно до існуючої практики операцій із підтримання миру заборонялося застосування сили, за виключенням випадків самооборони. Однак у Доповіді 1992 р. йшлося про необхідність розширення мандата в разі проведення гуманітарних операцій шляхом запровадження ще одного виключення із заборони застосування сили, а саме – «захисту мандата».

Крім того, вводилася також концепція миробудівництва у постконфліктний період з метою зміцнення миру та попередження рецидиву конфлікту. Власне, сама превентивна дипломатія визначалася Б. Галі як «дії, спрямовані на попередження виникнення спорів між сторонами, недопущення переростання існуючих спорів у конфлікти й обмеження масштабів конфліктів після їх виникнення».

У Доповіді особливо підкреслювалося, що найбільш дієвим способом превентивної дипломатії є застосування її методів на ранніх стадіях конфлікту. Генеральний секретар ООН зазна-

чав, що спори між державами повинні й надалі розв'язуватися за допомогою усталених засобів, а саме – шляхом переговорів, надання добрих послуг, посередництва, обслідування, арбітражу, судового розгляду тощо.

Генеральний секретар ООН визначив також низку *додаткових інструментів*, притаманних саме превентивній дипломатії: 1) встановлення довіри; 2) раннє попередження, що базується на зібранні й аналізі інформації; 3) встановлення фактів (офіційним і неофіційним шляхом); 4) превентивне розгортання; 5) утворення демілітаризованих зон.

До засобів із *встановлення довіри* (confidence building measures) зазвичай відносять обмін військовими місіями, утворення регіональних центрів зі зменшення небезпеки розвитку конфліктів, контроль за дотриманням регіональних угод у сфері роззброєння тощо. На практиці зазначений метод зарекомендував себе як один із найбільш дієвих інструментів у сфері послаблення напруження та попередження ескалації конфлікту.

Вважається, що свого часу саме згаданий метод відіграв особливу роль у нормалізації відносин між СРСР та США і сприяв настанню етапу розрядки. Застосування засобів зміцнення довіри заклало підвалини для загальноєвропейської системи безпеки шляхом ухвалення Гельсінського заключного акта 1975 р. [10, с. 14]. Встановлення фактів (fact finding) допомагає виявити причини конфлікту, отримати більш достовірну інформацію офіційним та неофіційним шляхами про ситуацію, пов'язану з конфліктом.

Превентивне розгортання має на увазі розміщення миротворчих сил з метою запобігання потенціального конфлікту. В якості прикладу успішного превентивного розгортання традиційно називають дії ООН у колишній югославській Республіці Македонія, де з 1992 по 1999 роки знаходилась місія спостерігачів ООН. Така ж місія присутня і у Центральноафриканській Республіці.

Превентивне роззброєння в першу чергу направлено на скорочення стрілкової зброї в регіонах, де можливо виникнення конфліктів. Подібні акції, наприклад, були проведені в Сальвадорі та Мозамбіку та привели до демобілізації бойовиків, а також до збору та знищення їх зброї.

Важливим моментом у проведенні політики превентивної дипломатії є *управління конфліктом*. Відомий американський вчений, спеціаліст в області конфліктології та ведення переговорів Уільям Зартман визначає динаміку подібної політики наступним чином: «Про управління конфліктом ми говоримо тоді, коли конфлікт прийняв насильницькі форми і докладаються дипломатичні зусилля до повернення його у політичне русло. У 1995 році приклад управління конфліктом у Боснії був дан помічником державного секретаря зі справ Європи та Канади Ричардом Холбруком, при посередництві якого були укладені Дейтонські угоди, що ознаменували собою кінець війни та перехід конфлікту в політичне русло. Однак управління конфліктом не знімає конфлікт» [11, с. 28].

Вирішення конфліктів означає, що знайдено політичне вирішення питань, які привели до нього. Хоча найчастіше це відбувається на рівні, скоріш, концепції, ніж реальної дійсності. Таким чином, у превентивній дипломатії важливо не перейти грань, що відділяє власне *превентивні* (попереджувальні) дії від дії *постконфліктних*. Така концепція визнається на найвищому рівні ООН.

Превентивними засобами в більш широкому розумінні також можна назвати такі методи підтримання миру та безпеки, як протест, санкції, контроль над роззброєнням тощо. Ці інструменти часто використовувалися на практиці в період «холодної війни». Так, Карибська криза 1962 р. була успішно врегульована не в останню чергу за допомогою особистого посередництва Генерального секретаря ООН У. Тана в організації переговорів між конфліктуючими сторонами.

У широкому розумінні концепція превентивної дипломатії охоплює також традиційні засоби мирного врегулювання спорів. Потрібно враховувати, що такі засоби переважно використовуються в міжнародних конфліктах. Деякі з них практично не можуть застосовуватися у конфліктах внутрішньодержавного характеру.

Звернення до Міжнародного Суду ООН є виключною прерогативою держав. Такі звернення спрямовані на врегулювання вже існуючих міждержавних спорів. Натомість концепція превентивної дипломатії охоплює також попередження конфлікту на його ранніх стадіях, засоби впливу на структурні причини конфлікту тощо.

Концепція превентивної дипломатії в період «холодної війни» не зникає, продовжує латентно еволюціонувати відповідно до ситуації у світі, що поступово змінюється. Подальше загострення у відносинах СРСР і США не сприяло розвитку превентивної дипломатії. Тільки наприкінці 1980-х років ця концепція отримала нове дихання.

Окремі дослідники вважають, що поняття превентивної дипломатії в сучасному його розумінні найкращим чином знайшло відображення в Декларації про попередження та усунення спорів 1988 р. Хоча цей документ не має юридичної сили, однак він володіє політичним авторитетом. У ньому, зокрема, передбачаються окремі види превентивних засобів, закріплюється принцип відповідальності держав за попередження та ліквідацію спорів і небезпечних ситуацій. Відтак, Декларація 1988 р. нерідко розглядається в міжнародно-правовій доктрині як відправна точка формування превентивної дипломатії [13, с. 101].

Вважається, що концепція превентивної дипломатії в сучасному розумінні розвинулася після закінчення «холодної війни», коли світове співтовариство стикнулося з новими видами загроз. Війни не припинилися, як пророкував американський філософ Ф. Фукуяма. Скоріше навпаки, кількість збройних конфліктів зростає. Однак тепер вони мають переважно внутрішній характер, можуть набувати значних масштабів і бути загрозою міжнародному миру та безпеці.

Превентивна дипломатія не виглядає як ідеалістична теорія, вона змогла себе виправдати як реально діюча практична концепція. Особливо це проявляється за умов економічної кризи, коли з новою силою підтверджується, що з фінансової точки зору попередження конфліктів значно вигідніше, ніж їх урегулювання.

Висновки. Миротворча діяльність ООН як превентивна дипломатія є беззаперечно новою діяльністю з врегулювання і запобігання міждержавних та внутрішньодержавних протистоянь, що потребує ґрунтовного практичного аналізу, ретельної теоретичної розробки концепції превентивної дипломатії, критеріїв превентивного втручання, процесу прийняття рішень та забезпечення оперативності дій, оскільки на сьогодні безсиле вирішення протистоянь на основі переговорних методів стає дедалі актуальнішим феноменом сучасності.

Література:

1. Основные факты об Организации Объединенных Наций. Пер. с англ. публикации ООН. Москва : Издательство «Весь Мир», 2005. 456 с.
2. Статут Організації Об'єднаних Націй 1948 року. Київ : Представництво ООН в Україні, 2008. 67 с.
3. Мищик В.В. Інститут превентивної дипломатії у міжнародному праві. *Наука право*. 2011. № 2. С. 160–161.
4. Eliasson J. Preventive Diplomacy. *The adventure of peace : Dag Hammarskjöld and the future of the United Nations*. Ney-York, 2006. P. 286–297.
5. Мельник С.О. Превентивна дипломатія: міф чи реальність. *Зовнішні справи*. 2013. № 3. С. 46–49.
6. Бутрос-Гали Б. Повестка дня для мира. 2-е изд. Нью-Йорк, 1995. С. 78–79.
7. Statement by Olof Palme, Chairman of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues to the Second Special Session of the General Assembly on Disarmament, 23 June 1982 [Electronic resource] // Olofpalme.org [Web portal]. System requirements: Adobe Acrobat Reader. URL: <http://www.olofpalme.org/wp-content/document/820623-fn.pdf> (дата звернення: 01.08.2019).
8. Galtung J. Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses. *Journal of Peace Research*. 1985. Vol. 22. № 2. P. 141–158.
9. Гали Бутрос Бутрос. Дополнение к повестке дня для мира : позиционный документ Генерального Секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН. *Документи ГА ООН*, 50 сессия, A/50/60. S/1995/1, 25 января 1995. С. 10, пункт 36.
10. Рахматуллаев Э. Превентивная дипломатия: теория, практика и ее перспективы в Центральной Азии : автореф. дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02. Москва, 2008. 10 с.
11. Зартман У. Предотвращение и смягчение конфликтов: цели, которые должны быть общими для всех стран. *Электронные журналы ЮСИА*. Декабрь 1996. Т. 1. № 19.
12. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.осква, 2005. 262 с.

Perova L. International legal aspects of United Nations preventive diplomacy

Summary. The article is devoted to exploring one of the types of UN peacekeeping operations – preventive

diplomacy. It is emphasized that the relevance of the study of preventive UN diplomacy lies in both the theoretical search for new forms of it and the implementation of these forms in the practice of international relations.

First of all, it concerns the settlement of international conflicts, the number of which in the world tends to grow. The concept of preventive diplomacy is defined as a means of preventing and settling disputes before they develop into conflicts, as well as limiting conflicts that have already arisen through mediation, reconciliation and negotiation.

The conceptual framework, the history of the development of preventive UN diplomacy as a modern tool for maintaining peace and security in the world and the mechanisms for its use as a method of preventing and resolving international conflicts have been clarified. It is noted that the concept of preventive diplomacy was first voiced by UN Secretary-General Dag Hammarskjöld during the 15th session of the General Assembly in 1960, during a period of global confrontation between the two political systems of the world – the United States and the USSR.

It is emphasized that the concept of “preventive diplomacy” is widely accepted in the world after the publication of the report of the UN Secretary-General Butros Gali on the agenda of the 47th session of the UN General Assembly on July 17, 1992. This document was found to contain the conceptual framework of preventive diplomacy and peacekeeping, which is revealed through four main types of UN peacekeeping: preventive diplomacy; peacekeeping; peacemaking; peacebuilding.

The role of the UN Secretary-General in the mechanism of preventive diplomacy is determined. It summarizes the effectiveness of preventive diplomacy in the global economic crisis compared to other instruments of peacekeeping and security in the world, when it is confirmed with new vigor that conflict prevention is far more profitable than resolving it financially.

Key words: United Nations preventive diplomacy, UN peacekeeping operations, peaceful settlement of disputes, UN Secretary-General, peacekeeping; peacemaking; peacebuilding.