

УДК 327.5/8

Назаровська І.Г.*

ОСНОВНІ СУБ'ЄКТИ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДИПЛОМАТІЇ

У статті пропонується коло основних суб'єктів превентивної дипломатії. Висвітлюються їхні головні переваги та недоліки, особливості залучення до діяльності із попередження збройних політичних конфліктів.

Ключові слова: суб'єкти превентивної дипломатії, міжнародні організації, національні уряди, неурядові організації.

В статье предлагается круг основных субъектов превентивной дипломатии. Освещаются их главные преимущества и недостатки, особенности привлечения к деятельности по предупреждению вооруженных конфликтов.

Ключевые слова: субъекты превентивной дипломатии, международные организации, национальные правительства, неправительственные организации.

A range of basic subjects of preventive diplomacy is presented in the article. Their main advantages and disadvantages, peculiarities of their involvement to the process of armed political conflict prevention are highlighted.

Keywords: subjects of preventive diplomacy, international organizations, national governments, nongovernmental organizations.

Ефективність втілення концепції превентивної дипломатії на практиці визначається в першу чергу рівнем теоретичної розробленості та обґрунтування її основних положень. За таких умов питання дослідження кола потенційних суб'єктів превентивної дипломатії є особливо актуальним, оскільки мотивує зовнішніх акторів до мобілізації та активної взаємодії з приводу запобігання збройним політичним конфліктам.

Навколо даної проблематики в сучасних наукових колах точаться гострі дискусії. Деякі дослідники визначають коло суб'єктів через причетність до політичного конфлікту, деякі обмежують його можливими суб'єктами міжнародного конфлікту. Наприклад, вчений М. Ігараші, посиляючись на доповідь Генерального секретаря ООН К. Аннана, зазначає, що в сучасних умовах важливу роль у превентивній дипломатії починають відігравати не лише міжнародні організації та уряди, неурядові організації, але й засоби масової інформації та приватні особи [10]. Проте незважаючи на розбіжності у поглядах щодо загальної кількості суб'єктів та провідної ролі одного з них, певна суголосність прослідковується у виокремленні серед інших акторів превентивних дій національних урядів, міжнародних організацій та неурядових організацій. Так, Г. Еванс, С. Венс, Г. Окан, Т. Гур та К. Хакетт досліджують зазначені суб'єкти превентивної дипломатії саме у ракурсі їхньої взаємодії, Е. Рахматуллаєв – на конкретних прикладах здійснення превентивної

* аспірантка кафедри політології філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Обушний М.І.

дипломатії. 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.

Не заперечуючи ситуативне значення кожного із суб'єктів, пропонується виокремити найбільш активних, невід'ємних та вирішальних партнерів із попередження збройних політичних конфліктів й зупинитися на детальному аналізі їхніх сильних та слабких сторін, що пропонується С. Венсом та Г.Оканом [13, с. 165-171]. До досліджуваної тріади належать національні уряди, міжнародні організації та неурядові організації. Зазначені дослідники виходять з потенційних можливостей та обмежень даних інститутів, а згодом пропонують деякі шляхи та способи посилення їхніх індивідуальних спроможностей під час співпраці в ситуації надзвичайного стану чи потенційного збройного політичного конфлікту.

Головна відповідальність за попередження конфліктів покладена на національні уряди, адже лише вони мають в наявності великі кошти, отримані з податкової бази, які можуть бути витрачені у ході вирішення кризової ситуації. Частка коштів отриманих від приватних джерел є значно меншою. За даними програми-ініціативи «Глобальна гуманітарна допомога у галузі розвитку» Організації економічного співробітництва та розвитку у 2010 році близько 12,4 більйонів дол. США – 70 відсотків від загального фонду надзвичайної гуманітарної допомоги склали кошти, які надійшли від урядів, не враховуючи військові витрати на підтримку гуманітарних операцій [9, р. 4]. Уряди також мають в своєму розпорядженні інші життєво важливі ресурси та можливості, які вони можуть та передають у використанні міжнародній спільноті в екстрених ситуаціях.

У той же час уряди мають свої обмеження та вади. По-перше, уряди через брак політичної волі не завжди здатні до вирішення конфліктних ситуацій самостійно. По-друге, не зважаючи на те, яку позицію вони визначають, національні інтереси завжди відіграють в їхній діяльності не останню роль. Дуже часто подібні інтереси не мотивують уряди країн до певних дій через надмірну увагу представників народу до внутрішньої політичної ситуації. Таким чином, при залученні до превентивної діяльності з метою попередження збройного політичного конфлікту головним прагненням та завданням уряду є зменшення кількості власних людських жертв та витрачення державних коштів всередині країни. По-третє, національні уряди за умови участі у попередженні збройного політичного конфлікту за межами власних територій часто є незацікавленими акторами. Та зрештою, окремий уряд не здатний самостійно створити нові міжнародні стандарти, тому не є єдиною та винятковою панацеєю при врегулюванні збройних політичних конфліктів. Тому, коли виникає така необхідність, уряди в своїй превентивній діяльності можуть спиратися на міжнародні організації: ті, що перебувають в межах та поза межами системи Організації Об'єднаних Націй (ООН).

Ідея превентивної дипломатії досліджується, підтримується та культивуються ООН упродовж декількох десятиліть. Від моменту, коли про неї оголосив Даг Хаммаршельд більше півстоліття тому, вона зберігає свою актуальність й продовжує еволюціонувати у відповідності до нових викликів сучасності. Будучи універсальною організацією на відміну від урядів та неурядових організацій, ООН володіє міжнародним правовим авторитетом, що визнається 193 країнами-членами, а попередження конфліктів є одним з головних зобов'язань країн-членів, що викладені в Статуті ООН. Так, наприклад, в ході дебатів Ради Безпеки ООН стосовно питання про попередження конфліктів у липні 2000 року велика кількість держав-членів беззаперечно підтримала ідею попередження конф-

ліктів, проте висловились за пріоритетність різних заходів. Деякі країни підкресливали значення соціально-економічних першопричин конфліктів та закликали до збільшення обсягу допомоги з метою розвитку для попередження конфліктів. Інші наголошували на підтримці прав людини, благому правлінні, дотриманні законності та демократизації як на найбільш важливих аспектах превентивних заходів. Низка країн підкреслили, що превентивні заходи слід обмежувати у відповідності до Глави VI Статуту ООН, проте відзначили, що примусові заходи згідно Статті 7 мають як і раніше являти собою останні законні засоби для попередження масових порушень основних прав людини та інших загроз миру.

Вступивши на посаду Генерального секретаря на початку 2007 року, Бан Кі-Мун визначив в якості пріоритетного завдання відродження превентивної дипломатії та вдосконалення механізму її здійснення та розширенні партнерства. Його зусилля односторонньо були підтримані державами-членами, які в свою чергу все більшу увагу почали приділяти попередженню конфліктів й вбачати провідну роль ООН у підтримці та доповненні їхніх дій.

Основна роль міжнародної спільноти та ООН полягає в мобілізації колективного потенціалу та наданні підтримки національним прагненням щодо попередження збройних політичних конфліктів та допомоги у створенні національного потенціалу в цій сфері. Серед інших переваг та функцій ООН важливе місце також посідає її здатність мобілізувати ресурси та об'єднувати в єдиний фонд фінансові внески урядів країн, якщо цього вимагають колективні дії. Ця необхідність зумовлена тим, що сьогодні відбувається скорочення міжнародної допомоги з метою розвитку; спільнота країн-донорів все частіше виявляє небажання надавати допомогу в сфері розвитку державам, що знаходяться на межі чи у стані конфлікту. Проте ООН має свої обмеження, а саме заборони на дії, які вона гарантує при вирішенні конфліктів та кризових ситуацій. ООН має отримати згоду місцевої влади на проведення певних операцій на їх території окрім випадків, коли вона діє згідно Статті 7 Статуту ООН, що передбачає впровадження міжнародного миру та безпеки [8]. Таким чином, ООН як міждержавна організація не здатна перевищувати в своїх діях дозволи урядів.

Підсумовуючи, можна навести наступні положення, що відбивають роль та повноваження головних органів ООН. Генеральна Асамблея бере участь у виробленні глобальної культури попередження конфліктів шляхом підготовки стандартів для звітності держав-членів та сприяння впровадженню практики запобігання на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях; виконує дорадчі функції в межах розробки всеохоплюючої стратегії попередження конфліктів; розглядає питання попередження конфліктів у всіх його аспектах, звертає увагу Ради Безпеки на ситуації, які можуть нести загрозу міжнародному миру та безпеці, та виробляє рекомендації щодо їх врегулювання.

Рада Безпеки розслідує будь-які суперечки та ситуації, що можуть призвести до міжнародного непорозуміння (кризи та надзвичайні ситуації, в яких насилля набуває масового характеру); ознайомлюється з періодичними доповідями про потенційні конфлікти, на основі яких виявляються регіональні загрози міжнародному миру та безпеці, а також встановлюється порядок превентивних заходів; очолює місії по встановленню фактів, що направляються в потенційно конфліктні райони для розробки різних напрямів превентивної стратегії.

Економічна та Соціальна Рада розпочинає дослідження та робить доповіді в ході розроблення довгострокових стратегій з ліквідації основних причин конфліктів; бере участь у всебічному та багатогалузевому обговоренні проблеми попередження збройних конф-

ліктів, зокрема в регіональному контексті. Міжнародний Суд сприяє мирному врегулюванню та розв'язанню суперечок між державами шляхом винесення висновків з юридичних питань.

З перших днів існування ООН до функціональних обов'язків Генерального секретаря з приводу запобігання збройних конфліктів відносяться «тиха дипломатія» чи «добрі послуги». Генеральний секретар має доводити до відома Ради Безпеки будь-які питання, що, на його думку, здатні нести загрозу підтримці міжнародного миру та безпеки. Превентивна роль Генерального секретаря виявляється в активному використанні місії по встановленню фактів з метою подання об'єктивного звіту про інтереси сторін у потенційному конфлікті та визначення адекватних та ефективних заходів врегулювання чи зняття наявних протиріч. Окрім цього, Генеральний секретар проводить періодичні консультації з приводу заходів по зміцненню та відновленню довіри між сторонами потенційних, наявних чи минулих конфліктів; направляє невеликі місії в столиці відповідних держав конфліктних регіонів, а також у штаб-квартири основних регіональних організацій для отримання їхньої думки щодо налагодження співпраці на робочому рівні. Існує навіть можливість утворення постійно діючої неофіційної мережі з надання консультативної та практичної підтримки щодо попередження та врегулювання збройних конфліктів. Й нарешті, Генеральний секретар бере участь у розробці регіональних превентивних стратегій з регіональними партнерами та відповідними органами та установами ООН. Таким чином, превентивна роль Генерального секретаря реалізується за допомогою переконання, зміцнення довіри, обміну інформацією та регіональної присутності з метою пошуку рішень складних проблем на найбільш ранньому етапі конфлікту [4].

Окрім ООН існують інші міжнародні чи регіональні організації, які сприяють попередженню збройних політичних конфліктів. Подібні міжнародні організації забезпечують встановлення довіри між державами завдяки налагодженню активної взаємодії та мають більш чітке уявлення про передісторію конфлікту. У 1998 році на третій нараді високого рівня, що була присвячена темі «Співробітництво з метою попередження конфліктів», ООН та інші регіональні організації вперше узгодили межі співробітництва у справі попередження конфліктів. Останнім часом прогрес був досягнутий в тому, що стосується координації та консультації, більш чіткої організації потоків інформації, взаємному відвідуванні штаб-квартир співробітниками робочого рівня, спільної підготовки персоналу та проведення спільних нарад експертів з конфліктних ситуацій, що пов'язані із попередженням конфліктів. Так, у грудні 2004 року у Докладі Групи високого рівня про загрози, виклики та зміни «Більш безпечний мир: наша спільна відповідальність» було викладене нове бачення системи колективної безпеки XXI століття. «Зафіксовані в ньому 101 рекомендація представляють собою найбільш всеосяжний і цілісний – з тих, що я коли-небудь бачив, – пакет пропозицій щодо забезпечення спільного реагування на загальні загрози» [11, р. 18]. Серед них три організації, що вирізняються своїми розмірами та компетентністю: Міжнародний Рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця під керівництвом Міжнародного Комітету Червоного Хреста (МКЧХ); Міжнародна організація з міграції (МОМ).

МКЧХ – найбільша та найдавніша в світі міжнародна незалежна гуманітарна установа, яка існує поза межами ООН. Вона діє в більш ніж 50 країнах, а її щорічний бюджет нараховує близько одного мільярду доларів. Світова спільнота доручила МКЧХ унікальні правові можливості та обов'язки: захищати та забезпечувати виконання положень Женевської конвенції; надавати допомогу та захист жертвам як міжнародних, так і не міжнародних збройних політичних конфліктів. Особливі повноваження МКЧХ можна

підтвердити його діяльністю в Чечні, де установи ООН не присутні. Але так само як і ООН, МКЧХ має отримати дозвіл урядів на діяльність у відповідній країні. МКЧХ також не може запропонувати жодної явної політичної дії для вирішення конфліктної ситуації, оскільки відіграє роль нейтрального посередника. Незважаючи на те, що МКЧХ може та закликає уряди виконувати свої зобов'язання під час конфлікту, він не може примусити до згоди згідно з міжнародним гуманітарним правом.

Розробка нормативних положень на глобальному рівні була підкріплена аналогічною діяльністю на регіональному рівні в Африці, Азії, Європі та Північній і Південній Америці. Перш за все слід зазначити, що на африканському континенті стара доктрина невтручання була замінена прийнятим Африканським союзом принципом «небайдужості» до неминучих загроз для миру, безпеки і населення, включаючи неконституційну зміну уряду. Низка субрегіональних організацій в Африці так чи інакше або випередили цю нову позицію, або підтримали її. У Північній і Південній Америці Організація американських держав (ОАД) зробила своєю пріоритетною метою врегулювання спорів, які можуть призвести до виникнення кризи. Нові об'єднання, такі, як Південноамериканський союз націй, стали активними регіональними учасниками, в тому числі дій у сфері превентивної дипломатії. Іншим прикладом може бути Тихоокеанський регіон, де Бікетавська декларація Форуму тихоокеанських островів (2000 року) стала основою для заходів раннього дипломатичного реагування на потенційні проблеми в області безпеки. Міжамериканська демократична хартія 2001 року, Хартія франкомовного співтовариства 2005 року, Хартія Асоціації держав Південно-Східної Азії (АСЕАН) 2007 року і Хартія Організації Ісламська конференція (ОІК) 2008 року збільшують шанси й дають надію на те, що виникаючі кризи будуть своєчасно вирішуватися в рамках належних регіональних або міжнародних форумів. В результаті цього ми стаємо свідками зміщення – тією чи іншою мірою – акценту в бік більш активної превентивної дипломатії в різних регіонах світу.

Для втілення в життя цих нововведень у нормативній сфері в останнє десятиліття в рамках міжнародного співтовариства, у міжнародних та регіональних організаціях і в багатьох державах-членах також спостерігалось формування нового потенціалу для превентивної діяльності. Сюди можна віднести розробку систем раннього попередження і механізмів цільового фінансування заходів швидкого реагування, створення спеціальних структур попередження і залучення спеціальних посланців. Наприклад, Організація Африканської Єдності заснувала у 1993 році спеціальний Механізм запобігання, управління та врегулювання конфліктів, який став активним провідником ідеї превентивної дипломатії. Аналогічний механізм був створений у 1993 році в Об'єднаних Арабських Еміратах. Економічне співтовариство країн Західної Африки (ЕКОВАС) у 2000 році запровадило Механізм із запобігання, управління та розв'язання конфліктів, встановлення миру та безпеки. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) розробила велику кількість інноваційних механізмів і практик, спрямованих на запобігання конфліктів у Європі. Класичний мандат на здійснення превентивної дипломатії мають довгострокові місії ОБСЄ в регіонах, а також посада Верховного комісара у справах національних меншин. Організація Північно-Атлантичного Договору (НАТО) успішно трансформувалася з оборонного союзу часів «холодної війни» у тимчасового військового партнера ООН по врегулюванню кризових ситуацій після «холодної війни». Європейський Союз (ЄС) постав новим актором при врегулюванні конфліктів, оскільки досяг більшої прозорості у проведенні зовнішньої політики із започаткуванням Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) у 1991 році. У межах ЄС функції центру з координації зусиль у сфері запобігання конфліктів виконує Група з планування політики та раннього попередження.

Останнім часом зростає кількість створюваних політичних місій; в 2010 році ООН, ЄС, ОБСЄ і ОАД направили майже 50 таких місій на місця, багато з яких мали мандат на здійснення превентивної дипломатії та надання добрих послуг. Проте й досі головним нагальним питанням для низки міжнародних та регіональних організацій залишається щільна співпраця та ефективна координація зусиль, спрямованих на попередження збройних політичних конфліктів.

Наступними невід'ємними акторами, що покликані відігравати важливу роль у врегулюванні конфліктних ситуацій, є неурядові організації. Після закінчення «холодної війни» мало місце активне зростання кількості та розширення діяльності міжнародних неурядових організацій, присвячених різним аспектам попередження збройних політичних конфліктів. Серед них: лобювання, координування та пропаганда, підвищення рівня міжнародної обізнаності про ту чи іншу конкретну ситуацію, а також формування суспільної думки; фінансування досліджень з профілактики виникнення збройних політичних конфліктів; дослідження з питань раннього попередження та заходів реагування, аналіз концепцій, методів та інструментів запобігання збройним політичним конфліктам; безпосередня участь у ранньому попередженні; зміцнення місцевого потенціалу щодо запобігання збройним політичним конфліктам; поширення інформації серед неурядових організацій; навчання персоналу неурядових організацій у зміцненні миру; пряме посередництво та надання добрих послуг. Серед таких організацій, наприклад, Мирна ініціатива Інтер-Африканської групи і Найробі, а також Центр Картера і Співтовариство Сант-Еджидіо [14, р. 30].

Вони здатні сприяти підтримці миру та безпеки, забезпечуючи ненасильницькі методи врегулювання корінних причин конфлікту на найбільш ранньому етапі. Деякі великі міжнародні неурядові організації надають всі різновиди допомоги при врегулюванні великомасштабних конфліктів й нерідко домінують над гуманітарними операціями. Менші та вузькоспеціалізовані неурядові організації залучаються до врегулювання кризового стану ситуативно. Також численні неурядові організації залучені до побудови громадянського суспільства, займаються моніторингом прав людини, надають послуги неформального посередництва та ведуть роботи по запобіганню спалахів насильства.

Релігійні організації також мають можливість зробити внесок у попередження збройних політичних конфліктів шляхом використання свого морального авторитету. В деяких випадках релігійні групи володіють відносною перевагою, що зумовлена культурними аспектами, й завдяки цьому досягають найбільшого ефекту, коли роблять наголос на загальнолюдських цінностях, що об'єднують усі сторони конфлікту. Проте ця особливість неурядових організацій має й свої недоліки. Підтримуючи загальні гуманітарні принципи, деякі з них мають власні фанатичні релігійні чи політичні плани та програми, які у деяких випадках замість сприяння мирному врегулюванню конфлікту чи запобіганню потенційним конфліктам, здатні подовжувати чи навіть стимулювати використання насильства. Нарешті, постійне зростання неурядових організацій призводить до посилення їх залежності від офіційних урядових фондів. А це в свою чергу тягне за собою їх неспроможність діяти там, де існує першочергова потреба у запобіганні, а лише там, де їх спрямовує уряд. Інша небезпека, що властива добродійним неурядовим організаціям, полягає у втраті місцевим населенням бажання вирішувати власні проблеми через домінування зовнішніх акторів у наявній ситуації. Й останньою особливістю неурядових організацій є саме свобода дій, яка з одного боку є великою чеснотою, але з іншого боку – недоліком, що ускладнює їхню співпрацю з іншими інститутами.

Не дивлячись на це, останнім часом спостерігається обнадійливий процес збільшення кількості міжнародних та регіональних мереж, які займаються питаннями попередження

та врегулювання конфліктів. Вони забезпечують постійний зв'язок наукових кіл, неурядових організацій та інших суб'єктів громадянського суспільства з ООН та іншими міжнародними та регіональними організаціями. Серед останніх ініціатив – використання конференц-зв'язку в реальному режимі часу між науковцями та тими, хто займається вирішенням практичних питань, з метою попередження конфлікту в межах конкретної ситуації чи регіону.

Таким чином, кожен з цих трьох елементів тріади – уряди, міжнародні організації та неурядові організації – відіграє важливу роль при попередженні, запобіганні та врегулюванні збройних політичних конфліктів. Так, уряди ініціюють військові та політичні дії, які засвідчують переконливість розв'язання конфлікту; міжнародні організації ініціюють узгодженість міжнародних зусиль, а неурядові організації швидко та ефективно реагують на виклик. Кожен елемент має бути провідним в певний час та в певній сфері та кожен з них має право розраховувати на підтримку та порозуміння з боку інших суб'єктів запобігання збройним політичним конфліктам. Це можливо лише за умови ретельної теоретичної розробки концепції превентивної дипломатії, критеріїв превентивного втручання, процесу прийняття рішень та забезпечення оперативності дій.

Література

1. Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем (A/59/565 + Corr.1). – ООН, 2004 // <http://www.un.org/russian/secureworld/>.
2. Гончаренко І.О. Превентивна і миротворча діяльність ООН у політико- правовому вимірі // Науковий вісник Дипломатичної академії. Випуск 10. Частина I: Зовнішня політика і дипломатія: погляд із XXI століття / За заг. ред. М.А. Кулінича, Л.С. Тупчієнка, В.Г. Ціватого. – Київ, 2004. – С. 429-446.
3. Ковтун О.Ю. Особливості діяльності та трансформації Організації договору про колективну безпеку на початку XXI століття // Науковий вісник Одеського національного економічного університету. – 2007. – Вип. 17. – С. 143-153.
4. Кофи А. Аннан. Предотвращение вооруженных конфликтов. Доклад Генерального секретаря. – Нью-Йорк: ООН, 2002. – 115 с.
5. Кучик О., Суховолець І. Превентивна дипломатія в діяльності держав з врегулювання та управління міжнародних конфліктів // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. Міжнар. відносини. – 2006. – Вип. 18. – С. 7-11.
6. Мацяк М., Федина С. Механізми встановлення та підтримання миру в діяльності Організації Об'єднаних Націй // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. Міжнар. відносини. – 2008. – Вип. 25. – С. 47-53.
7. Рахматуллаев Э. Р. Превентивная дипломатия: теория, практика и ее перспективы в Центральной Азии: Диссертация ... д-ра полит. наук. – М., 2008.
8. Устав Организации Объединённых Наций и Статут Международного Суда. – М. 1981. – <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm>.
9. GHA report 2011. – Development Initiatives (UK), Global Humanitarian Assistance. – UK, 2011. – 105 p.
10. Igarashi M. Preventive Diplomacy and Conflict Resolution // 1st Kanazawa Session: written materials. – Kanazawa, 2001.
11. Kofi A. Annan. Making the world secure is a shared responsibility // The Irish Times. – 2004. – December, 3. – P. 18. // <http://www.un.org/russian/secureworld/op-ed.htm>.

12. Lund M. S. Preventing violent conflicts: a strategy for preventive diplomacy. – Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001 – 223 p.
13. Preventive diplomacy: stopping wars before they start / Ed. by Kevin M. Cahill. – London, 2000. – 256 p.
14. The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty / Ed. by Thomas G. Weiss, Don Hubert. – Ottawa, 2001. – 426 p.