

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ОБСЄ ВІДНОСНО НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ*

Проаналізовано один із механізмів ОБСЄ із раннього попередження та запобігання конфліктам — Берлінський механізм для консультацій і співробітництва відносно надзвичайних ситуацій. Визначені його етапи, позитивні та негативні ознаки. Також виокремлено особливості застосування Берлінського механізму.

Ключові слова: *миротворчість, механізми ОБСЄ із раннього попередження та запобігання конфліктам, механізм для консультацій і співробітництва відносно надзвичайних ситуацій.*

Protsenko Iryna. OSCE's mechanism features relating to emergency situations

One of the OSCE mechanisms for early warning and conflict prevention — the Berlin Emergency Consultation and Cooperation Mechanism — has been analyzed. Its stages, positive and negative signs are defined. The features of the application of the Berlin Mechanism are also highlighted.

Key words: *peacekeeping, OSCE's early warning and preventive action, mechanism for consultation and co-operation with regard to emergency situations.*

Після того, як у процесі дезінтеграції СФРЮ і СРСР у різних куточках Європи почали виникати локальні збройні конфлікти, перед ОБСЄ (на той час НБСЄ), що первісно орієнтувалася на вирішення проблем «холодної війни», постали нові завдання в сфері безпеки, які слід було вирішувати за допомогою нових інструментів. Адже за часів «холодної війни» діяльність НБСЄ орієнтувалася на створення безпечного середовища в Європі,

© ПРОЦЕНКО Ірина Миколаївна — кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0001-6404-1061; e-mail: iraprotsenko@ukr.net

* Стаття виконана в рамках наукового проекту «Міжнародно-правові засади миротворчої діяльності міжнародних регіональних організацій у контексті відновлення територіальної цілісності України» з програми «Соціокультурний простір України у формуванні національної стратегії: територіальні ідентичності, ідентифікаційні символи, ментальні практики»

передусім шляхом ослаблення напруги між державами «соціалістичного» та «капіталістичного» таборів, для чого розроблялися заходи мирного вирішення спорів, докладалися зусилля із досягнення загального та повного роззброєння під суворим та ефективним міжнародним контролем, вироблялися заходи із зміцнення довіри (у вигляді попереднього сповіщення про військові навчання, великі переміщення військ, обмін спостерігачами під час військових навчань). Однак на початку 1990-х років у рамках НБСЄ, під тиском необхідності врегулювання локальних збройних конфліктів, почали формуватися заходи з їх подолання, зокрема, шляхом прийняття Гельсінського документа 1992 р., складовою якого стало Гельсінське рішення III «Раннє попередження, запобігання конфліктам та регулювання криз (включаючи місії із встановлення фактів і місії доповідачів та діяльність НБСЄ з підтримання миру), мирне врегулювання спорів» (далі Рішення III)). Водночас виробленню Гельсінського документа 1992 р. передувало також вироблення окремого механізму з раннього попередження і запобігання конфліктам, а саме Берлінського механізму для консультацій і співробітництва відносно надзвичайних ситуацій 1991 р.¹ (далі Берлінський механізм). Зокрема, до механізмів раннього попередження і запобігання конфліктам Берлінський механізм віднесений у Довідниках ОБСЄ з механізмів і процедур².

Історичний момент прийняття Берлінського механізму є гарним доказом необхідності його існування. Як підкреслив П. Дунай, коріння цього механізму «лежить в реальності після закінчення безпосередньо холодної війни, яка була відмічена невизначеністю, відчуттям того, що майже все може відбутися в менш щасливій половині Європи в будь-який момент часу... Тому краще бути «підготовленим» до всіх можливостей...»³. Отже, Берлінський механізм має стати реакцією на невизначені ситуації, які можуть виникнути, зокрема, в непрогнозованих умовах розпаду держав й допомогти сформувати загальну позицію щодо їх вирішення.

Вивчаючи Берлінський механізм, одразу маємо наголосити на предметі його розгляду – виникнення надзвичайної ситуації, викликаній порушенням державою-учасницею ОБСЄ одного із принципів Заключного акта НБСЄ 1975 р. чи інших серйозних

порушень, що ставлять під загрозу мир, безпеку та стабільність. Він зводиться до того, що держава, яка вважає, що формується надзвичайна ситуація, надсилає відповідній державі/державам прохання про роз'яснення, яке має бути надано протягом 48 годин і переслано також усім іншим державам-учасникам ОБСЄ. Якщо ситуація залишатиметься неврегульованою, одна із держав, задіяних до цього механізму, може звернутися із проханням до Голови Комітету старших посадових осіб (нині — Постійної ради) про проведення надзвичайної зустрічі Комітету (Постійної ради), й це прохання протягом 48 годин має бути підтримано 12 чи більше державами-учасниками ОБСЄ. Цікаво, що під час проведення переговорів щодо змісту Берлінського механізму Радянський Союз намагався збільшити цю цифру з 12 на 13 держав-учасниць. «Радянська делегація проголосувала за цю поправку, щоб зашкодити тодішнім дванадцяти членам Європейського Співтовариства погодитися на використання механізму без підтримки якої-небудь іншої держави. Однак, враховуючи історичну ситуацію, було б немислимо, якби домовленість дванадцяти країн не була б підтримана рядом інших демократій. Радянське починання в Берліні, очевидно, було просто на словах»⁴. В результаті, на практиці, групи держав неодноразово зверталися до Берлінського механізму. Наприклад, коли 4 травня 1992 р. Австрія попросила провести екстрену нараду відносно ситуації у Боснії та Герцеговині, то це прохання підтримали 18 держав, а саме: Албанія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Німеччина, Угорщина, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Мальта, Норвегія, Сан-Марино, Словенія, Туреччина, Україна та США⁵.

Отже, необхідність швидкої реакції на виникнення надзвичайних ситуацій в рамках НБСЄ змусила розробників Берлінського механізму відмовитися від правила про прийняття рішень консенсусом. «Це регулювання являє собою перше порушення основоположного для ОБСЄ принципу прийняття рішення консенсусом»⁶. Швидкість реагування обумовила також встановлення доволі коротких строків для реалізації різних етапів Берлінського механізму.

Результатом проведення надзвичайної зустрічі Комітету (Постійної ради) може стати або досягнення домовленості

відносно рекомендацій чи висновків щодо пошуку врегулювання, або прийняття рішення про скликання додаткової зустрічі на рівні міністрів, при цьому процедура прийняття таких рішень тут не врегульована. Одночасно слід наголосити, що Берлінський механізм не може застосовуватися замість Віденського механізму, що стосується незвичайної воєнної діяльності.

Як підкреслив Т. Е. Самвелян, «важливим кроком у справі забезпечення миру і безпеки в регіоні, вжитим на зустрічі в Берліні, стало прийняття «Механізму для консультацій і співпраці в надзвичайних ситуаціях», що допускає певний рівень участі НБСЄ в процесі мирного регулювання спорів і конфліктів»⁷. Позитивні моменти Механізму відзначають й інші вчені, зокрема підпорядкування його п. 2.7, щодо якого М. Веніг зазначив: «Перевага Екстреного механізму полягає в тому, що держава не може відкласти чи навіть перешкодити екстреній нараді, посиляючись на відсутність обґрунтованості причин скликання, а зустріч Вищої Ради має відбутися»⁸.

Водночас даний механізм має низку недоліків, основний серед яких, на нашу думку, полягає в тому, що в такій важливій справі, як порушення принципів Заключного акта НБСЄ 1975 р., Комітет (нині Постійна рада) збереться на надзвичайне засідання лише за умови підтримки відповідного прохання дванадцятьма державами-учасницями, хоча важливість питання вимагає більш швидкої реакції. Крім того, М. Веніг також звертає увагу на те, що «рішення Екстреної наради щодо рекомендацій, висновків чи скликання зустрічі міністрів залишаються підпорядкованими принципу консенсусу. Однак навіть якщо відповідна держава погоджується з такими рішеннями, важливо відзначити, що ні рекомендації, ні висновки з метою досягнення регулювання не матимуть обов'язкового характеру, їх реалізація залежатиме лише від волі відповідної держави»⁹. Однак, незважаючи на цей та інші недоліки, Берлінський механізм знаходив практичне застосування, а саме для з'ясування ситуації: в колишній Югославії, щодо Нагірного Карабаху¹⁰ та відносно словацько-угорського спору відносно використання греблі «Габчиково-Надьмарош». Щодо останнього прикладу маємо зауважити, що через вирішення Міжнародним судом ООН

спору між Словаччиною та Угорщиною щодо використання греблі Габчиково-Надьмарош, який також став першим, пов'язаним з охороною природи, міжнародним спором, розглянутим цією міжнародною судовою інституцією, інші заходи, які вживали держави для попередження виникнення конфлікту та його розв'язання на ранній стадії, не знаходять належного наукового вивчення. Однак Словаччина та Угорщина вдавалися до широкого кола інших способів мирного вирішення спору й навіть, до Берлінського механізму. «Угорщина та Словаччина вивчили низку варіантів забезпечення виконання та врегулювання спорів, включаючи одностороннє посилання на МС, арбітраж, узгоджувальну процедуру Комісії ЄС та надзвичайні процедури Ради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ) (йдеться про Берлінський механізм. — *І. П.*), перед тим, як вони погодилися врегулювати спір у МС»¹¹.

На підставі аналізу практики застосування Берлінського механізму можемо виокремити певні особливості його застосування:

1. Незважаючи на те, що Берлінський механізм розглядають в якості заходу раннього попередження і запобігання конфліктам, практика його застосування показала, що до нього можна звернутися для з'ясування надзвичайних обставин на будь-якій стадії конфлікту, навіть під час активної його стадії, більше того — стадії збройного характеру. П. Дунай, порівнюючи практику застосування Віденського механізму щодо незвичайної воєнної активності та Берлінського механізму, також зауважив, що, «хоча Берлінський механізм, на відміну від Віденського механізму, який займається воєнними причинами конфліктів, має справу з політичними причинами конфліктів, проте причини запуску Берлінського механізму також мали переважно воєнне значення»¹².

2. Згідно з буквою Берлінського механізму його може розпочати лише одна держава-учасниця ОБСЄ (не група держав), якщо в неї виникають питання, що є предметом розгляду в рамках цього Механізму, однак вона не обов'язково повинна мати прямий зв'язок із надзвичайною ситуацією, зазнавати шкоди від її негативних наслідків (наприклад, у 1991 р. за роз'ясненнями від СФРЮ щодо конфлікту, який мав місце на її території, звер-

нувся Люксембург; у 1999 р. Росія звернулася до Берлінського механізму в зв'язку з діями НАТО у Югославії).

3. За роз'ясненнями можна звертатися як до однієї, так і до кількох держав, якщо вони причетні до надзвичайної ситуації (приміром, у 1999 р. Російська Федерація вимагала роз'яснень від Бельгії, Великобританії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Канади, Люксембургу, Німеччини, Норвегії, Нідерландів, Польщі, Португалії, Туреччини, Угорщини, Франції, Чехії та США стосовно військової операції НАТО у Югославії). При цьому таку ініціативу з проведення екстреного засідання можуть підтримувати і держави, прямо пов'язані із надзвичайними ситуаціями, які є предметом розгляду Берлінського механізму (наприклад, висловлену в 1992 р. ініціативу Австрії провести екстрену нараду відносно ситуації у Боснії та Герцеговині підтримала, в тому числі, Боснія та Герцеговина).

4. Незважаючи на те, що до Берлінського механізму звертаються у випадку порушення принципів Заключного акта НБСЄ 1975 р., один із них фактично виведений з-під дії даного механізму і підпорядкований Московському механізму. Йдеться про Принцип VII – Принцип поваги до прав людини і основних свобод.

Україна не зверталася до Берлінського механізму в зв'язку з діями Російської Федерації в Криму та на Сході України. На нашу думку, хоча цей механізм не віднесений до механізмів урегулювання конфліктів, проте він міг би стати певною альтернативою зустрічам Нормандської четвірки (яку не завжди легко зібрати) та Тресторонньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на сході України (рішення якої виконуються із труднощами, прикладом чого є виконання рішення про припинення вогню та розведення військ, що почало здійснюватися тільки наприкінці 2019 р.) й сприяти виробленню рекомендацій ОБСЄ щодо припинення порушення Росією норм міжнародного права.

1. Первая встреча Совета. Резюме выводов. Заявление об обстановке в Югославии. Приложение 2. Механизм для консультаций и сотрудничества в отношении чрезвычайных ситуаций. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/40238?download=true>; 2. Summary of OSCE Mechanisms and Procedures. SEC.GAL/120/08*20 June 2008 / OSCE Secretariat, Conflict Prevention

Centre, Operations Service. Vienna, June 2008. P. 11. URL: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/723~v~Summary_of_OSCE_Mechanisms_and_Procedures.pdf; OSCE Mechanisms and Procedures. Summary & Compendium. / OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre, Operations Service. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2011. P. 23. URL: <https://www.osce.org/cpc/34427?download=true>; 3. Dunay P. Mittel gegen die Ungewissheit: Der «Wiener und der Berliner Mechanismus» – Die Erfahrungen der ersten zehn Jahre. *OSZE-Jahrbuch 2000. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*. 2000. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. S. 136. URL: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/00/Dunay.pdf>; 4. Dunay P. Op cit. S. 137. 5. Див. докладніше: OSCE Mechanisms and Procedures. Summary & Compendium. 2011. Op cit. P. 25. URL: <https://www.osce.org/cpc/34427?download=true>. 6. Wenig M. Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. Berlin: Duncker und Humblot, 1996. S. 109 (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124). 7. Самвелян Т. Э. Международные споры: становление систем урегулирования в рамках ОБСЕ. *Общественные науки и современность*. 1998. № 2. С. 73. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/631/482/1216/007Samvelyan1998_2.pdf; 8. Wenig M. Op cit. S. 109. 9. Wenig M. Op. cit. S. 110. 10. Див.: OSCE Mechanisms and Procedures. Summary & Compendium. 2011. Op cit. P. 26. 11. Sands Ph. Principles of international environmental law I: frameworks, standards and implementation. Manchester Univ Pr., 1995. P. 142-143. 12. Dunay P. Op cit. S. 142;

References

1. First Meeting of the Council Summary of Conclusions Statement on the Situation in Yugoslavia. Annex 2 Mechanism For Consultation And Co-Operation With Regard To Emergency Situations. URL: <https://www.osce.org/ru/mc/40238?download=true>. 2. Summary of OSCE Mechanisms and Procedures. SEC.GAL/120/08*20 June 2008 / OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre, Operations Service. Vienna, June 2008. P. 11. URL: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/723~v~Summary_of_OSCE_Mechanisms_and_Procedures.pdf; OSCE Mechanisms and Procedures. Summary & Compendium. / OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre, Operations Service. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2011. P. 23. URL: <https://www.osce.org/cpc/34427?download=true>; 3. Dunay P. Mittel gegen die Ungewissheit: Der «Wiener und der Berliner Mechanismus» – Die Erfahrungen der ersten zehn Jahre. *OSZE-Jahrbuch 2000. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*. 2000. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. 133-148 s. URL: <https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/00/Dunay.pdf>. 4. Wenig M. Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE: dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. Berlin: Duncker und Humblot, 1996. 391 s. (Schriften zum Völkerrecht; Bd. 124). 5. Samvelyan T. E. Mezhdunarodnyie sporyi: stanovlenie sistem

uregulirovaniya v ramkah OBSE. *Obschestvennyie nauki i sovremennost.* 1998. # 2. S. 69-79 URL: http://ecsocman.hse.ru/data/631/482/1216/007Samvelyan1998_2.pdf. 6. Sands Ph. Principles of international environmental law I: frameworks, standards and implementation. Manchester Univ Pr ., 1995. 700 p.

***Protsenko Iryna.* OSCE's mechanism features relating to emergency situations**

After the breakup of the SFRY and the USSR, local armed conflicts began to arise in different parts of Europe, which set new security challenges for the OSCE, which needed to be addressed with new tools. One of these was the 1991 Emergency Consultation and Cooperation Mechanism, which is considered to be an early conflict prevention and prevention mechanism and is applied in the event of an emergency caused by a breach by an OSCE State Party of one of the principles of the 1975 OSCE Final Act or other serious violations that threaten peace, security and stability in the region. This mechanism has both advantages (speed of implementation) and disadvantages (necessity of obtaining the consent of 12 OSCE participating States for holding one of the stages of the mechanism – emergency meeting of the OSCE Permanent Council; optional nature of the decisions taken at these meetings; consensus decision making). Despite this, it has been repeatedly used in practice, in particular during the conflict in Yugoslavia. The practice of applying the Berlin Mechanism has made it possible to distinguish certain features of its application: – it can be contacted to find out about emergencies at any stage of a conflict, even during its active stage, moreover – an armed stage; – this mechanism can only be initiated by one OSCE participating State (not a group of States) if it raises issues that are the subject of this Mechanism, but it does not necessarily have a direct link to an emergency, be detrimental its negative effects; for clarification, one state or more than one state can be contacted if they are involved in an emergency; however, such emergency initiative can be supported by states directly related to emergencies that are the subject of the emergency consideration of the Berlin Mechanism; – the principle of respect for human rights and fundamental freedoms is derived from the mechanism and subordinated to the Moscow Mechanism.

Key words: peacekeeping, OSCE's early warning and preventive action, mechanism for consultation and co-operation with regard to emergency situations.