

12. 7. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України (2002-2011 роки). [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://uniter.org.ua/data/block/ccs\\_report\\_final.pdf](http://uniter.org.ua/data/block/ccs_report_final.pdf). 8. Бюджетна підтримка ЄС в Україні: участь громадянського суспільства. Під загальною редакцією Наталії Старостенко, автори Наталія Слинько, Олена Сасенко. К.: ФОП Москаленко О.М., 2014. – 32 с. [http://www.eef.org.ua/img\\_collection/file/EC\\_StatepriceReport\\_WEB.pdf](http://www.eef.org.ua/img_collection/file/EC_StatepriceReport_WEB.pdf). 9. Європейська комісія [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>. 10. Діяльність USAID в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.usaid.gov/uk/where-we-work/europe-and-eurasia/ukraine/our-work>. 11. Загальний конкурс проектів Фонду сприяння демократії у 2014 році [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://photos.state.gov/libraries/ukraine/895/pdf/demgrants-small-2014-ukr.pdf>

УДК 327.56(ОБСЕ)+323.22

Толстов С.В.

## ПРОЕКТИ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ОБСЄ В УКРАЇНІ

*Interests of Ukraine are concentrated mostly in the European region, which determines the need for active participation of the country in European organizations and multilateral dialogues. Activities of Ukraine in the OSCE provide broad opportunities in the framework of the multilateral dialogue on international security issues. From the point of view of Ukraine's interests it is essential to strengthen the preventive role of the OSCE, to intensify its influence on the settlement of local conflicts, and to develop the rules and regulations defining the indivisibility of European security. During the crisis in the Donbas area in 2014 the OSCE acted as a mediator in the negotiations which resulted in signing the Minsk Agreements. Implementation of these*

**Ключові слова:** ОБСЄ, міжнародна безпека, локальні конфлікти, мінські угоди.

*Interests of Ukraine are concentrated mostly in the European region, which determines the need for active participation of the country in the European organizations and multilateral dialogues. Activities of Ukraine in the OSCE provide broad opportunities in the framework of the multilateral dialogue on international security issues. From the point of view of Ukraine's interests it is essential to strengthen the preventive role of the OSCE, to intensify its influence on the settlement of local conflicts, and to develop the rules and regulations defining the indivisibility of European security. During the crisis in the Donbas area in 2014 the OSCE acted as a mediator in the negotiations which resulted in signing the Minsk Agreements. Implementation of these*

**Ключевые слова:** ОБСЕ, международная безопасность, локальные конфликты, минские соглашения.

*Ukraine's interests are concentrated mostly in the European region. This circumstance determines the need for active participation of the country in the European organizations and multilateral institutions. Activities of Ukraine in the OSCE provide opportunities of involvement in the multilateral dialogue on international security issues. From the point of view of Ukraine's interests it is essential to strengthen the preventive role of the OSCE, to intensify its influence on the settlement of local conflicts, and to develop the rules and regulations defining the indivisibility of European security. During the crisis in the Donbas area in 2014 the OSCE acted as a mediator in the negotiations which resulted in signing the Minsk Agreements. Implementation of these*

*agreements is regarded as an important condition for a ceasefire and transition towards the political resolution of the conflict.*

**Keywords:** OSCE, international security, local conflicts, Minsk Agreement.

Переважне зосередження її національних інтересів у європейському регіоні визначає потребу в активній участі України у низці європейських організацій та багатосторонніх об'єднань, включаючи Організацію з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Раду Європи, Організацію Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), Центральноєвропейську ініціативу, Енергетичне співтовариство. Спричинивши критичне загострення зовнішніх загроз інтересам України, міжнародно-політична криза 2014 р. сприяла значному посиленню уваги української дипломатії до ролі ОБСЄ у безпековій сфері. Внаслідок багатосторонніх дипломатичних переговорів та консультацій саме на ОБСЄ було покладено головні сподівання щодо забезпечення припинення воєнних дій на Сході України, врегулювання конфлікту в Донбасі та відновлення перспектив нормалізації відносин у сфері європейської безпеки.

#### 1. Становлення та розвиток ОБСЄ.

ОБСЄ є найбільшою у світі трансрегіональною організацією, діяльність якої присвячено питанням безпеки в широкому контексті. До її складу входять 57 країн-учасниць з трьох континентів – Європи, Північної Америки, Азії. ОБСЄ розглядає безпеку комплексно, у трьох умовних «вимірах»: військово-політичному, економіко-екологічному та людському. Надаючи платформу для політичних переговорів та прийняття узгоджених рішень, організація опікується питаннями попередження та запобігання виникненню конфліктів, врегулювання кризових ситуацій та постконфліктної реабілітації.

Створення організації було пов'язано з процесом розрядки міжнародної напруги між Сходом і Заходом, розпочатим у середині 1960-х рр. Попередні переговори між учасниками біполярного блокового протистояння щодо послаблення міжнародної напруги призвели до скликання Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (1973–1975 рр.). Наслідком цих переговорів стали підписання Гельсінкського Заключного акту і формалізація контактів у постійному режимі у формі конференцій Наради з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), яка в умовах «холодної війни» між Сходом і Заходом перетворилася на важливий форум багатостороннього діалогу.

Трансрегіональний характер НБСЄ був обумовлений членством США і Канади в НАТО, а згодом, після розпаду Організації Варшавського договору та СРСР, появою розташованих в Азії нових незалежних держав як самостійних учасників діалогу. ОБСЄ виконує функцію багатостороннього формату взаємодії переважної більшості держав умовної «Півночі». Це дозволяє визначати її як представницьку структуру країн північної півкулі, розташованих у просторі «від Ванкувера до Владивостока». Охоплюючи держави, розташовані в Європі, Північній Америці та в Центральній Азії, ОБСЄ виступає як трансрегіональна та частково трансатлантична організація з акцентом на комплексне регулювання безпекових питань – від проблем контролю озброєнь до різних аспектів соціальної безпеки.

Падіння Берлінського муру (1989 р.) та розпад СРСР спонукали держави-учасниці до пошуку шляхів встановлення в Європі міцнішого режиму безпеки на засадах її неподільності та рівних можливостей усіх держав незалежно від членства в оборонних союзах та інших регіональних угодах. Принципи рівноправного багатостороннього співробітництва було викладено в Паризькій хартії для нової Європи (1990 р.) та Гельсінкському документі «Виклик часу змін» (1992 р.).

З 1990 р. у межах НБСЄ було засновано низку постійно діючих структурних підрозділів та інститутів, включаючи Постійну раду (провадить щотижневі засідання у Відні для розв'язання поточних оперативних завдань), постійно діючий Секретаріат, Центр з попередження конфліктів, Форум зі співпраці в галузі безпеки, Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Були запроваджені посади Діючого голови (Chairperson-in-Office; СіО), яку обіймає міністр закордонних справ головної країни на засадах щорічної ротації, Генерального секретаря, Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ), Представника з питань свободи засобів масової інформації, Координатора з протидії торгівлі людьми. З 1992 р. діє Парламентська асамблея ОБСЄ.

З офіційним набуттям статусу міжнародної організації (1994 р.) ОБСЄ дістала широкі повноваження та можливість ухвалювати заходи політичного та практичного характеру для відвернення та врегулювання локальних і регіональних конфліктів. Утім, організація не має статуту. Усі її рішення, включаючи рішення самітів (зустрічей глав держав та урядів), засідань Ради міністрів та Постійної ради ухвалюються на підставі консенсусу, не мають юридично зобов'язуючого характеру, хоча й розглядаються як суттєві політичні зобов'язання. Якщо під час переговорів визначається готовність учасників закріпити певні результати в зобов'язуючому правовому форматі, сторони підписують відповідні договори та багатосторонні угоди, що підлягають процедурі ратифікації.

Цілі ОБСЄ передбачають поліпшення стану міждержавних відносин і забезпечення тривалого миру, підтримку процесів розрядки міжнародної напруженості, забезпечення загальноєвропейської безпеки, захист прав людини, дотримання принципів міжнародного права у відносинах між країнами-учасницями, сприяння економічному добробуту та соціальному прогресу всіх країн і народів.

Україна приєдналася до НБСЄ (з 1994 р. – ОБСЄ) 30 січня 1992 р. Від самого початку набуття статусу учасника НБСЄ, згодом – членства у Раді Європи українська дипломатія розглядала участь у цих структурах як передумову активного залучення до європейських міжнародних процесів. До речі, ці завдання містились у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., згідно з якою Україна «виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та в європейських структурах» [1]. Участь України в ОБСЄ має характер обопільного, взаємопов'язаного впливу. З одного боку, діяльність

України в ОБСЄ гарантує пряме представництво національних інтересів при обговоренні актуальних проблем міжнародної безпеки та співпраці в регіоні, на який поширюється відповідальність цієї організації. З іншого боку, розгалуженість та всеохоплюючий характер цілей ОБСЄ зумовлює значний обсяг діяльності її структурних підрозділів у державах-учасниках за багатьма напрямками, включаючи спостереження за проведенням президентських і парламентських виборів.

Основні сфери, на які поширюються проекти ОБСЄ в Україні, це – демократизація та належне врядування, верховенство права, права людини, протидія торгівлі людьми, кіберзлочинність та гендерно-обумовлене насильство, сприяння економічному розвитку, охорона довкілля.

У 1999 р. було започатковано офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні. До його компетенції належить широке коло питань, таких, як: сприяння проведенню правових реформ та освіта у сфері прав людини (верховенство права), боротьба з організованою злочинністю, тероризмом і торгівлею людьми, контроль за озброєннями, реформування збройних сил, захист довкілля, правоохоронна діяльність та безпека кордонів, свобода ЗМІ, вибори, належне врядування та гендерна рівність. Повноваження Координатора проектів ОБСЄ в Україні визначаються Меморандумом про взаєморозуміння між Організацією з безпеки і співробітництва в Європі та Урядом України щодо створення нової форми співробітництва та рішеннями Постійної Ради ОБСЄ [2; 3].

Координатор проектів надавав підтримку Секретаріату ОБСЄ у виконанні проекту, спрямованого на утилізацію запасів високотоксичного компоненту ракетного палива типу «меланж», що знаходилися в Україні. Координатор проектів ОБСЄ допомагав Міністерству надзвичайних ситуацій України в знищенні боєприпасів та вибухонебезпечних предметів з простроченим терміном зберігання та в покращенні обізнаності школярів щодо ризиків та загроз, спричинених нерозірваними боєприпасами. Окремі проекти ОБСЄ в Україні стосувалися перепідготовки та допомоги у працевлаштуванні колишніх військовослужбовців, звільнених з лав збройних сил, а також надання підтримки Державній прикордонній службі України.

З погляду проблем зовнішньої безпеки, важливу роль у співпраці України з ОБСЄ відігравали питання зміцнення превентивної ролі ОБСЄ, формування заходів щодо пом'якшення міжнародної напруженості, сприяння врегулюванню «заморожених» конфліктів. Починаючи з 1992 р. українська дипломатія брала активну участь в обговоренні питань реформування та подальшого інституціонального вдосконалення ОБСЄ.

## 2. Пріоритети України в ОБСЄ.

Офіційна концепція пріоритетів, сформульована МЗС України, визначає роль, перспективи розвитку ОБСЄ та напрями участі держави в цій організації. Зазначена концепція передбачає:

- зміцнення потенціалу ОБСЄ як платформи політичного діалогу та інструменту раннього попередження, запобігання конфліктам, врегулювання кризових та конфліктних ситуацій та постконфліктного відновлення;

- сприяння пошуку моделей мирного врегулювання Придністровського конфлікту;

- забезпечення посередницької ролі ОБСЄ в контексті зближення позицій сторін у рамках врегулювання Грузинського та Нагірно-Карабахського конфліктів;

- посилення потенціалу ОБСЄ в боротьбі з транснаціональними викликами та загрозами безпеці (боротьба з проявами тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, протидія загрозам, що надходять з кіберпростору);

- підвищення ефективності роботи ОБСЄ, удосконалення роботи польових операцій ОБСЄ, зміцнення аналітичного потенціалу організації, забезпечення дотримання принципу географічної рівності в кадровій політиці;

- подальшу розбудову та зміцнення в рамках ОБСЄ діалогу з питань енергетичної безпеки на основі завдань, визначених главами держав та урядів держав-учасниць під час Астанинського Саміту ОБСЄ [4].

Напередодні головування України в ОБСЄ (2013 р.) МЗС висунуло низку ключових завдань, включаючи сприяння врегулюванню довготривалих конфліктів, зміцнення заходів довіри та безпеки в просторі ОБСЄ, використання потенціалу організації в забезпеченні енергетичної безпеки, сприяння економічному розвитку, в тому числі розбудову нових торговельних і транспортних коридорів, боротьбу з торгівлею людьми, скорочення впливу енергетики на довкілля, захист прав і свобод людини.

Пріоритети українського головування було виголошено міністром Л. Кожарою 17 січня 2013 р. Українська сторона декларувала готовність ініціювати новий діалог у рамках ОБСЄ щодо вдосконалення принципів режиму контролю над звичайними озброєннями і збройними силами в Європі. Передбачалося, що такий режим враховуватиме інтереси безпеки всіх країн-учасниць, незалежно від їх належності до будь-яких політико-військових угруповань. Пропонувалося посилити контроль над озброєннями та роззброєнням, досягнути більшої військової стабільності, прозорості та передбачуваності через вдосконалення заходів зміцнення довіри та безпеки, завершити оновлення принципів ОБСЄ що регулюють нерозповсюдження ядерної зброї, заборону хімічної та біологічної зброї, запобігання розповсюдженню ракет і ракетних технологій (1994 р.), а також співробітництво в галузі експортного контролю.

Акцент на прискоренні розв'язання тривалих конфліктів передбачав зосередження уваги на використанні нових імпульсів, прийнятних для всіх зацікавлених сторін та сприянні вирішенню гуманітарних проблем. Були окреслені нові виклики та загрози щодо країн-учасниць ОБСЄ, що межують з Афганістаном після очікуваного виведення Міжнародних сил у 2014 р.

Другий суттєвий напрям українських ініціатив стосувався консолідації дій країн-учасниць у боротьбі з сучасними викликами і загрозами безпеці, такими як тероризм, торгівля людьми, наркобізнес, кіберзлочинність та кримінальна організована діяльність.

У межах «третього кошика» – людського виміру, основну увагу було зосереджено на захисті фундаментальних прав і свобод людини та на заохоченні структур громадянського суспільства до сприяння досягненню цілей організації [5].

Попри попередні наміри, упродовж 2013 р. Україна не змогла забезпечити помітного прогресу в просуванні порядку денного «Гельсінкі-40», яким передбачалося вдосконалення принципів та нормативів співробітництва держав у розширеному європейському просторі. Головування України в ОБСЄ та ініціативи, спрямовані на врахування інтересів безпеки позаблокових країн, що не входять до союзних структур колективної оборони, не вберегли Україну від зовнішньої агресії, анексії частини її території, появи локального збройного конфлікту на власних теренах. З березня 2014 р. політична риторика офіційного Києва, який тривалий час апелював до країн ЄС і НАТО, наголошувачи на суттєвому внеску України у справу зміцнення європейської безпеки, зазнала змін.

Кримська криза та розгортання збройного конфлікту в східних областях України навесні 2014 р. сприяли суттєвій корекції завдань участі України в ОБСЄ. Українська дипломатія наголошувала на необхідності активної ролі керівних установ ОБСЄ та на потребі в розміщенні офіційних спостерігачів організації з метою протидії агресії, незаконній воєнній діяльності та зовнішньому вторгненню.

Головним завданням органів державної влади у сфері зовнішньої політики стали мінімізація масштабів зовнішнього вторгнення та дестабілізуючого втручання, сприяння мирному розв'язанню конфлікту в Донецькій та Луганській областях, мобілізація політичної, економічної та воєнної допомоги з боку зовнішніх партнерів та широкого кола учасників загальноєвропейського багатостороннього співробітництва.

Окрім звернення до ОБСЄ щодо сприяння припиненню агресії, офіційний Київ апелював до країн, що брали на себе зобов'язання з гарантій безпеки та територіальної цілісності України за Будапештським меморандумом 1994 р., країн-членів ЄС та НАТО, закликаючи їх розглянути всі можливі способи врегулювання кризи та сприяти виконанню рішень щодо деескалації конфлікту, ухвалених впродовж 2014 р. під час міжнародних переговорів у «жєневському» (за участі США, ЄС, України, Росії), «берлінському» (за участі України, Росії, Німеччини, Франції), «мінському» (за участі України, Росії, спеціального представника ОБСЄ) форматах.

3. Заходи ОБСЄ в умовах політичної кризи та конфлікту на Сході України.

У зв'язку із загостренням ситуації в Криму на початку березня 2014 р. уряд України запросив держави-члени ОБСЄ надіслати місію військових експертів-представників держав-учасниць ОБСЄ. Підставою для створення цієї місії було звернення уряду України згідно з Главою III Віденського Документу 2011 р. щодо заходів зі зміцнення довіри та безпеки в частині, що стосується підозри про «незвичну військову діяльність». У вказаному випадку офіційний Київ посилався на фактичне введення російських військ до Криму поза межами

військових баз та інших об'єктів, що мали використовуватися Чорноморським флотом РФ, визначених двосторонніми договорами. До місії військових експертів, яка прибула до України, ввійшли 56 неозброєних військових і цивільних спостерігачів з 30 країн. Ця група, що діяла у період з 5 по 20 березня, кілька разів намагалася в'їхати до Криму, однак її не було пропущено через контрольно-пропускні пункти. Після 20 березня на території України залишилися невеликі за чисельністю інспекційні групи, до складу яких входили неозброєні військові експерти, вони діяли від імені урядів своїх країн. У період з 25 квітня по 3 травня групу іноземних військових спостерігачів було захоплено сепаратистами в Донбасі, її члени перебували в заручниках, що спричинило рішення урядів низки європейських країн відкликати свій персонал зі сходу України.

У зв'язку з проведенням у Криму неузгодженого з українською владою референдуму щодо відокремлення від України 16 березня 2014 р. уряд України звернувся до ОБСЄ з проханням терміново надіслати нову моніторингову місію. Представникові України при ОБСЄ було дано доручення «проголосувати за мандат щодо міжнародних спостерігачів від ОБСЄ і щодо поширення такого мандату на східну й південну Україну, в тому числі на Крим» [6].

Рішення про створення Спеціальної моніторингової місії (СММ) в Україні було ухвалено Постійною Радою ОБСЄ 21 березня 2014 р. на підставі запиту уряду України та консенсусного рішення всіх 57 держав-учасниць Організації. Формулювання загальної мети місії полягає в зменшенні напруги в суспільстві та посиленні умов миру, стабільності та безпеки, включаючи моніторинг та реалізацію всіх принципів та зобов'язань, прийнятих у рамках ОБСЄ. Передбачено, що місія ОБСЄ взаємодіє з органами влади всіх рівнів, представниками громадянського суспільства, етнічними та релігійними групами та місцевими громадами для підтримки діалогу та зменшення напруги в країні. Мандат місії поширюється на всю територію України [7].

Спочатку до складу місії ввійшло понад 250 цивільних неозброєних спостерігачів з 40 держав-учасниць. Окрім спостерігачів, які працюють у Києві (штаб-квартира місії), групи по 10 осіб було надіслано до Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Львова, Івано-Франківська, Одеси, Херсону, Харкова та Чернівців. Місія координує свої дії зі спеціалізованими інституціями ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями, включаючи ООН та Раду Європи. Згодом Постійна рада ОБСЄ ухвалила рішення про можливе розширення складу місії до 500 спостерігачів та продовження її мандату на чергові шестимісячні терміни [8].

Після чотирьохсторонніх женевських переговорів з ситуації в Україні за участі США, ЄС, України та Росії (17 квітня 2014 р.) діючий голова ОБСЄ Д. Буркхальтер оголосив про підготовку «дорожньої карти» з врегулювання української кризи. Проект документу було надіслано всім учасникам Женевської спільної заяви по Україні, окремі його положення узгоджувалися з керівництвом МЗС Росії під час візиту Д. Буркхальтера до Москви (7 травня). Основними вимогами «дорожньої карти» були припинення вогню, деескалація напруги, налагодження діалогу та проведення виборів. Серед інших

основних аспектів урегулювання в основу діалогу між конфліктуючими сторонами передбачалося прокласти принцип децентралізації, а також здійснення роззброєння незаконних воєнізованих формувань на території України [9, с. 1; 10].

Утім, остаточний текст документу, підготовленого швейцарським головуванням в ОБСЄ, не був опублікований. МЗС України висловлювало суттєві застереження щодо його змісту, оскільки в документі не уточнювалося, «які ж саме зобов'язання бере на себе Росія». Як стверджував директор Департаменту інформаційної політики МЗС України Є. Перебийніс, у коментарі з приводу змісту проекту «дорожньої карти» ОБСЄ «деескалація ситуації у східних регіонах України прямо залежить від того, чи припинить Росія спонсорувати терористів, чи відкличе свої війська від українських кордонів і чи закличе терористів скласти зброю й звільнити захоплені приміщення» [11].

МЗС України підтримувало активні консультації зі швейцарським головуванням, під час яких були висловлені певні зауваження щодо змісту підготовленого документа. Українська сторона вважала за доцільне публікацію лише остаточної версії «дорожньої карти», погодженої з усіма зацікавленими сторонами. Водночас керівництво МЗС України не відкидало виконання деяких із запропонованих пунктів, включаючи проведення загальноукраїнських «круглих столів» національної єдності як засобу пом'якшення міжрегіональних та соціокультурних суперечностей.

Проведення «круглих столів» з національного примирення навесні 2014 р. стало основною формою реалізації проекту «Національний діалог», формальним організатором і спонсором якого виступив офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні. З метою сприяння пом'якшенню суспільно-політичних суперечностей в Україні діючий голова ОБСЄ, президент Швейцарії Д. Буркхальтер призначив німецького дипломата В. Ішингера своїм представником – співмодератором від ОБСЄ на «круглих столах» щодо поширення «інклюзивного загальнонаціонального діалогу». Протягом травня 2014 р. три засідання «круглих столів» відбулися в Києві, Харкові, Миколаєві за співголовування экс-президентів Л. Кравчука та Л. Кучми, однак ця ініціатива не дістала продовження. Так само, виявилася малоефективною й діяльність швейцарського дипломата Т. Гульдмана як міжнародного посередника та особистого посланця діючого голови ОБСЄ.

На прохання президента України П. Порошенка на початку травня діючий голова ОБСЄ призначив швейцарського дипломата, посла Адельхейд (Хайді) Тальявіні з повноваженнями представляти керівні установи ОБСЄ в Тристоронній контактній групі, створеній за участі ОБСЄ, України та РФ. У червні – серпні 2014 р. Контактна група провела кілька зустрічей, за підсумками яких було полегшено доступ спостерігачів ОБСЄ до зони конфлікту в Донбасі, включаючи місце падіння малайзійського авіалайнера МН17. На засіданні Тристоронньої контактної групи в Мінську (5 вересня) було підписано «Протокол про результати консультацій Тристоронньої контактної групи», в якому передбачалися припинення вогню та початок політичного



процесу з розв'язання кризи. Протокол підписали всі учасники Тристоронньої контактної групи: посол Х. Тальявіні, другий президент України Л. Кучма, посол РФ в Україні М. Зурабов, О. Захарченко (від ДНР), І. Плотницький (від ЛНР) [12]. П. Порошенко повідомив, що він віддав наказ начальнику Генерального штаба ЗС України про припинення вогню з 18.00. Контроль за дотриманням умов перемир'я було покладено на главу МЗС.

Основний акцент у «Протоколі про результати консультацій Тристоронньої контактної групи» від 5 вересня був зроблений на двохсторонньому припиненні вогню сторонами конфлікту. У тексті протоколу перераховані домовленості, виконання яких мало забезпечити початок процесу мирного врегулювання. Головний мотив, який змусив президента П. Порошенка підписати протокол про перемир'я, полягав у мінімізації наслідків серйозних поразок українських військ після 23 серпня. Зрозуміло, що Л. Кучма (в ролі спеціального представника П. Порошенка) не взяв би на себе відповідальність за підписання цього документа, якби не мав на це чіткої президентської директиви.

Підтримуючи цю схему врегулювання, Київ пішов на серйозні політичні поступки. Фактично лідери ДНР і ЛНР (або їх зв. «Новоросії») були визнані суб'єктами переговорів попри те, що в законах, прийнятих Верховною Радою, ДНР і ЛНР визначалися як «терористичні організації». Передбачалося, що в основну перемир'я буде покладено припинення бойових дій та обмін полоненими і незаконно утримуваними особами (заручниками). При цьому збройні сили сторін мали залишатися на позиціях, які вони займали на момент оголошення припинення вогню (05.09.2014 р.).

«Мінський» протокол передбачав визнання Україною «особливого статусу» органів самоврядування Донецької та Луганської областей, або, принаймні, їх окремих районів. Такий тимчасовий режим передбачалося викласти в законі про «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

У протоколі передбачалися амністія для сепаратистів (недопущення переслідування і покарання «осіб у зв'язку з подіями, які мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України») та ухвалення Верховною Радою України відповідного закону. Проте в українському парламенті запропонували скасувати кримінальну відповідальність лише для осіб, які не вчинили тяжких кримінальних злочинів. Передбачалося «здійснити децентралізацію влади, в тому числі шляхом прийняття закону України «Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (закону про особливий статус)». Пункт про необхідність продовжити в Україні «інклюзивний загальнонаціональний діалог» виглядає скоріше як елемент політичної риторики, оскільки як до, так і після зміни влади в лютому 2014 р. спроби організації такого діалогу в Україні мали суто формальний характер. Однак, у підтексті протоколу сенс такого діалогу мав означати організацію переговорів між київською владою та керівництвом ДНР/ЛНР.

У тексті протоколу були відсутні згадки про присутність у Донбасі російських військ і про необхідність їхнього виведення з території України. Замість цього йшлося про необхідність виведення незаконних збройних формувань, військової техніки, бойовиків і найманців. Оскільки РФ не визнавала перебування її військ на українській території, очікувати на виконання Росією пункту 10 протоколу було не варто. Поставлені в протоколі завдання, що стосувалися забезпечення «постійного моніторингу на російсько-українському державному кордоні» та «верифікації з боку ОБСЄ зі створенням зони безпеки в прикордонних районах України і РФ», безпосередньо залежали від співпраці з боку РФ. Іншими словами, проведення моніторингу і контроль місії ОБСЄ за перетином на російсько-українському державному кордоні залежали від того, наскільки і якою мірою це дозволять російська влада. Оскільки Україна не контролювала відрізок кордону довжиною понад 400 км, покладатися на тверде виконання угоди з боку РФ виглядало вкрай наївним.

Протокол містив пропозицію ухвалити програму економічного відродження Донбасу та відновлення життєдіяльності регіону. Щодо коштів на відновлення економіки та інфраструктури Донбасу, російський прем'єр Д. Медведєв зробив заяву (07.09.2014 р.), що Росія допоможе південному сходу України, однак відновлювати його економіку та інфраструктуру має український уряд. Інакше кажучи, в російському керівництві хотіли, аби Київ фінансував райони, контрольовані сепаратистами. Натомість український уряд поставив виконання пункту про «економічне відродження» частини Донбасу, контрольованої сепаратистами, в залежність від виведення російських військ та відновлення контролю на кордоні з РФ.

Як засвідчили подальші події, пункт про припинення бойових дій у зоні конфлікту був виконаний лише в частині припинення широкомасштабних наступальних операцій. Перестрілки, особливо з боку сепаратистів, продовжувалися. Що стосується пункту про обмін полоненими і заручниками, він також був виконаний лише частково.

Результатом наступного засідання Контактної групи за участі лідерів сепаратистських угруповань Донецька (ДНР) та Луганська (ЛНР) 19 вересня стало підписання конкретизованого плану дій з припинення вогню – «Меморандуму про виконання положень Протоколу за підсумками консультацій Тресторонньої контактної групи відносно кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану президента України Петра Порошенка та ініціатив президента Росії Володимира Путіна» [13]. Меморандумом було передбачено, що Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні значною мірою візьме на себе контроль режиму незастосування зброї та моніторинг українсько-російського кордону. З приводу обмеження воєнної діяльності в пункті 7 документу було зафіксовано заборону польотів військової авіації та іноземних безпілотних літальних засобів (БПЛА) за винятком БПЛА, використовуваних моніторинговою місією ОБСЄ, уздовж всієї лінії зіткнення сторін на ширину не менше 30 км. Пункт 8 Меморандуму обумовлював розгортання «в зоні припинення застосування зброї» моніторингової місії ОБСЄ в складі груп спостерігачів Організації. Зону роз'єднання позицій сторін

пропонувалося розділити на сектори. Пункт 9 документу наголошував на виведенні з території України «всіх іноземних збройних формувань, військової техніки, а також бойовиків і найманців ... при моніторингу ОБСЄ» [13]. Передбачалися заборона використання всіх видів озброєнь і здійснення наступальних дій, а також застосування важкої техніки поблизу населених пунктів, відведення артилерії та бронетехніки від лінії розмежування сторін, інші заходи, які мали забезпечити припинення вогню.

До моніторингу ситуації на українсько-російському кордоні залучено окрему Місію спостерігачів ОБСЄ, розміщену на пунктах пропуску «Донецьк» і «Гуково», розташованих з російського боку українсько-російського державного кордону. Підставою для рішення про розміщення цієї місії (24 липня) стало запрошення російського уряду в розвиток положень Берлінської декларації міністрів закордонних справ Німеччини, Франції, Росії та України (від 2 липня). Місія спостерігачів на російських прикордонних пунктах пропуску діє окремо й незалежно від СММ ОБСЄ в Україні. Її персонал має працювати позмінно в цілодобовому режимі. Утім, ефективність цієї місії мала вкрай обмежений характер, оскільки її повноваження не були поширені на всю ділянку державного кордону, не контролюваного прикордонною службою України.

Конкретизація положень про припинення воєнних дій у Меморандумі від 19 вересня означала лише збереження хиткого перемир'я, дотримання якого чималою мірою залежало від ефективності контролю з боку спостерігачів ОБСЄ. При цьому, як зазначав переговорник від української сторони, експрезидент Л. Кучма, не виключалося розгортання спостережної місії ОБСЄ вздовж усієї лінії російсько-українського кордону. Для посилення присутності місії в Донбасі, де станом на 23 вересня перебувало лише 78 спостерігачів місії ОБСЄ (32 у Северодонецьку, 14 у Краматорську, 20 у Донецьку і 12 у Маріуполі), штаб-квартира ОБСЄ погодилася розширити зону спостереження та збільшити кількість персоналу місії в зоні конфлікту до 350 осіб. Проте таке збільшення штату стикалося з певними труднощами об'єктивного та суб'єктивного характеру, включаючи проблеми з фінансуванням та набором персоналу.

Збільшення кількості спостерігачів місії ОБСЄ обговорювалося президентом П. Порошенком з діючим головою організації Д. Буркхальтером. Окрім великих населених пунктів (Антрацит, Донецьк, Костянтинівка, Краматорськ, Луганськ, Маріуполь, Северодонецьк), групи спостерігачів передбачалося розмістити в «буферній зоні безпеки», створення якої за меморандумом від 19 вересня передбачалося вздовж лінії припинення вогню.

Проте за станом на кінець 2014 р. підписання протоколу від 5 вересня та меморандуму від 19 вересня суттєво не позначилися на перспективах врегулювання конфлікту. Хоча на більшості ділянок фронту активні наступальні дії з боку сепаратистів та «добровольчих» формувань російських військ було пригальмовано, роз'єднання сил сторін було зірвано керівництвом самопроголошених ДНР і ЛНР, лідери яких були безпосередніми учасниками переговорів контактної групи. Поряд із продовженням жорстоких боїв за контроль над Донецьким аеропортом, ТЕЦ у м. Щастя в Луганській області та

залізничним вузлом у м. Дебальцево, на деяких напрямках подекуди спостерігалися суттєве просування сепаратистів та відступ українських підрозділів.

У змістовому відношенні ситуація виглядала наступним чином, залежно від розстановки сил, стратегічних планів і тактичних міркувань сторони переговорів, насамперед російське керівництво залишали за собою вільний вибір: або погоджуватися на часткові компромісні рішення, або відкладати їх, гальмуючи процес врегулювання на невизначений термін.

Водночас російська сторона зробила певні кроки, які потенційно могли б сприяти реалізації положень Меморандуму від 19 вересня, зокрема пункту про роз'єднання військ сторін та відведення важкої артилерії від лінії зіткнення. 26 вересня в зоні конфлікту почав роботу «координаційний центр» з контролю за припиненням вогню («спільний центр з контролю та координації»), створений військовими представниками України та РФ. Засідання груп українських і російських воєнних експертів відбувались у присутності представників ОБСЄ. За попередніми домовленостями, зону припинення вогню передбачалося розділити на 4 - 5 секторів безпеки, в яких розмістити від трьох до п'яти моніторингових груп ОБСЄ разом з представниками України та Росії. За повідомленням представника РНБО України А. Лисенка, на першому етапі координаційній робочій групі було поставлено завдання поетапної стабілізації лінії роз'єднання сторін. Передбачалося, що «моніторингові групи» ОБСЄ спільно з військовими представниками України і Росії будуть здійснювати контроль за припиненням вогню впродовж усього періоду стабілізації обстановки на території Донецької та Луганської областей.

26 вересня прес-центр АТО повідомив, що до складу робочої групи центру з контролю і координації питань припинення вогню входять українські військові, моніторингова група ОБСЄ і 76 офіцерів збройних сил РФ. «Головна мета робочої групи центру полягає в реалізації заходів, спрямованих на встановлення режиму повного припинення вогню – режиму тиші». З цією метою передбачалося забезпечити відведення від лінії вогню артилерії калібром понад 100 мм, створити 30-кілометрову зону розмежування та ліквідувати мінно-вибухові загородження «в певних районах (розташування) ворогуючих сторін» [14].

26 вересня МЗС РФ підтвердило участь російських офіцерів у переговорах контактної групи щодо визначення буферної зони між позиціями так званих ДНР та ЛНР і українських військових формувань. Однак контактній групі вдалося підготувати проект графіка роз'єднання та поступового відведення військ у зоні конфлікту лише всередині листопада. Коментуючи цей документ, заступник речника Інформаційно-аналітичного центру РНБО В. Польовий заявив, що запропонований план являє собою лише чорновий варіант. Повідомлення про його підготовку зробили представники ОБСЄ, які «беруть участь у роботі спільної контактної групи... Ми вітаємо будь-які контакти, які можуть призвести до припинення вогню», однак наразі це лише попередні й приблизні, «чорнові» домовленості. «Вони не погоджені сторонами» [15].

Згідно зі звітом СММ ОБСЄ від 13 листопада, зазначений проєкт окреслює три етапи: припинення вогню (впродовж двох діб); відведення важких озброєнь (впродовж 5 діб) та роз'єднання сил по лінії контакту, згідно мінського меморандуму (21 день).

Хоча мандат СММ ОБСЄ не передбачає повноважень для безпосереднього здійснення заходів з роз'єднання сторін конфлікту або з ініціювання переговорів, присутність спостерігачів сприяє зменшенню інтенсивності бойових дій. Місія ОБСЄ не має функцій контролю й розділення, а її персонал – статусу миротворчої сили. Передбачена лише функція спостереження, що дає можливість фіксувати порушення, застосування зброї та будь-які інші події в зоні конфлікту [16].

Станом на листопад 2014 р. загальна чисельність СММ ОБСЄ в Україні становила 358 осіб міжнародного персоналу, в тому числі 170 представників країн ЄС і 19 росіяни. У зоні конфлікту працювали 142 спостерігачі, більшість із яких – представники європейських країн, зокрема: країн центрально-східної Європи. По 11 осіб були громадянами США та Росії, 14 – Великої Британії. Планувалося збільшити кількість членів місії в Донбасі до 200 осіб та розширити її загальний номінальний склад до 500, однак для цього бракувало коштів (38,1 млн євро) та спеціального обладнання.

Звіти про спостереження місії неодноразово піддавалися критиці з боку політиків та громадянських активістів, оскільки вони не містили оцінки дій різних суб'єктів, політичних висновків й фіксували лише факти, оминаючи їх тлумачення. При цьому слід враховувати, що мандат місії ухвалювався консенсусом представниками всіх 57 держав-учасниць ОБСЄ й був витриманий у дусі максимальної неупередженості та нейтралізму. Використання СММ безпілотників для спостереження з повітря було ускладнено через створення сепаратистами електронних перешкод, а один з апаратів було збито.

Місія ОБСЄ на українсько-російському державному кордоні стикалася з іще більшими обмеженнями, оскільки могла фіксувати переміщення лише на двох пунктах пропуску («Гуково» і «Донецьк»). Як стверджував глава Парламентської асамблеї ОБСЄ І. Канерва, такі обмеження є неприпустимими, оскільки спостерігачі ОБСЄ «повинні мати можливість надавати нам об'єктивну інформацію про те, що там відбувається. Якщо ж спостерігачам «не дозволять виконувати їхні завдання як слід», виникає питання, чи варто цим займатися взагалі [17].

Натомість постійний представник РФ в ОБСЄ А. Келін взагалі поставив під сумнів доцільність розміщення спостерігачів на українсько-російському державному кордоні, оскільки розміщення й утримання спостерігачів на багатокілометровій ділянці кордону, котра перебувала поза контролем українських прикордонників, – це «величезна задача, що потребує великої кількості людей і матеріальних засобів, і, по-друге, ефективність такого розміщення більш ніж сумнівна» [18]. Проте навіть на двох пунктах перетину кордону («Гуково» і «Донецьк») спостерігачі ОБСЄ фіксували значну незаконну військову діяльність, включаючи перехід колон військової техніки і

великих груп людей у війсьній формі (до 4 тис. на добу), що вочевидь можна тлумачити як пряме підтвердження агресії [19].

Враховуючи, що сфера діяльності СММ ОБСЄ поширюється на всю територію України, Херсонська обласна держадміністрація запропонувала представникам місії ОБСЄ в Україні разом з херсонськими прикордонниками організувати спільне патрулювання адміністративної лінії між Херсонською областю та Кримським півостровом. На зустрічі з головою херсонської групи СММ ОБСЄ О. Ліппоненом (25 листопада) радник херсонського губернатора Р. Панчишин висловив сподівання «на допомогу з боку ОБСЄ», оскільки «краще попередити загрозу, ніж боротися з нею» [20].

Хоча підписання мінських домовленостей про припинення вогню не забезпечило переконливого переходу до фази політичного врегулювання, політичні керівники Німеччини та США визнали саме «мінський формат» переговорів основою для подальших контактів та дискусій. З погляду уряду ФРН, таке рішення було спричинено загостренням ситуації, яка всередині листопада 2014 р. все більше загрожувала відновленням активних наступальних операцій з боку Росії та сепаратистів. Як стверджував представник МЗС ФРН М. Шефер (17.11.2014), становище на сході України «все більше нагадувало ситуацію в серпні, коли ... самі Росія з Україною фактично були на порозі відкритої війни» [21]. Під час візиту Дж. Байдена до Києва 21 листопада 2014 р. адміністрація США теж визнала можливість для США за певних обставин долучитися до переговорного процесу з врегулювання ситуації в Україні в межах мінського формату [22].

Причини, на підставі яких було зроблено висновок про пріоритетне використання мінського формату, визначалися причетністю представників РФ до визначення умов врегулювання та їхньої участю у переговорному процесі. Через це А. Меркель закликала ЄС і США дотримуватися єдиної лінії у відносинах з Росією, пообіцявши не полишати спроб знайти дипломатичне розв'язання українського конфлікту разом з РФ. Натомість російська влада категорично відкинула можливість повернення до «жєневського формату» переговорів без участі лідерів сепаратистів. З цього приводу міністр закордонних справ РФ С. Лавров зауважив (19.11.2014), що «жєневський формат» втратив актуальність: він мав сенс, «коли не було прямого діалогу між Києвом і південним сходом», а «зараз цей діалог встановлено».

На думку С. Лаврова, українська влада хоче «змусити Захід домагатися згоди Росії виступати як сторона конфлікту», що не матиме «жодних шансів на успіх». З приводу указу президента П. Порошенка «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій і Луганській областях» (14.11.2014 р.), який пропонував скасувати закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», С. Лавров висловив припущення, що це рішення може стати кроком до визнання «особливої публічної правової суб'єктності ЛНР і ДНР» [23]. Таким чином, використовуючи пряму війсьну присутність у Донбасі, безпосередньо впливаючи на дії керівників ДНР і ЛНР, російське керівництво вимагало від Києва погодитися на відхід від положень мінських

Протоколу і Меморандуму, на пошук безпосередніх домовленостей з сепаратистами, що означало б часткове замороження конфлікту та перенесення врегулювання на місцевий рівень.

Позиція України щодо мінських домовленостей полягала в необхідності повного виконання усіх їх положень, включно з повним припиненням вогню, роз'єднанням сил сторін, проведенням виборів в органи місцевого самоврядування на території окремих частин Донецької та Луганської областей за українським законодавством, що виключає можливість визнання виборів, організованих ДНР і ЛНР 2 листопада, та відновлення контролю за всією ділянкою кордону між Україною та РФ.

До виконання всіх пунктів мінських угод Київ наполягав на неможливості підписання будь-яких інших документів, розширення положень попередніх домовленостей та проведення переговорів з сепаратистами окрім питань, що могли стосуватися прямого виконання пунктів підписаних документів. У разі виконання умов мінських домовленостей, включаючи проведення вільних місцевих виборів у відповідності до українського законодавства, Київ декларує готовність продовжити роботу Тресторонньої контактної групи, яка вважається важливим механізмом мирного врегулювання конфлікту.

Попри претензії сторін переговорів до стану справ у зоні конфлікту, на думку Х. Тальявіні, підписанню Мінських домовленостей у вересні не було альтернативи: хоч би якими були недоліки підписаних документів, мінські угоди, «є дверима на шляху до миру на сході України, тому необхідно і далі їх дотримуватися. ... Вони були порушені багато разів, але це єдина угода, яка до певної міри стримує застосування сили» [24].

Серед різних пропозицій щодо виходу з кризи все частіше трапляються згадки про необхідність пошуку широкого компромісного рішення, яке б дозволило перевести переговори у фазу політичного врегулювання. Напередодні своєї відставки з посади голови Європейської ради, Г. ван Ромпей, виступаючи в паризькому Інституті політичних досліджень висловив переконання, що ЄС має знайти «комплексне рішення» щодо виходу з української кризи, яке може передбачати децентралізацію або федералізацію України. Оскільки виходу з кризи перешкоджає брак політичної довіри, для поліпшення діалогу між сторонами можна застосувати формат круглого столу на кшталт «Осло-1993», в межах якого було свого часу відновлено діалог між Ізраїлем та палестинцями. За інших обставин наслідки української кризи для Європи можуть бути такими ж, як наслідки балканських воєн [25].

Оцінюючи стан конфлікту в Донбасі, французькі експерти пропонують країнам ЄС не вдаватися до вичікувальної позиції, яка здатна перетворити цей новий конфлікт у довготривалий вузол напруженості, як на Кавказі та в Молдові, як російські власті використовують для послаблення ефективності ОБСЄ. Натомість, на їх думку, країнам Заходу доцільно відмовитися від стереотипу про виникнення нового замороженого конфлікту, що лише послаблює теоретичне обґрунтування їхньої позиції, використовувати в діалозі з Москвою існуючі точки напруженості та планувати політику з урахуванням довготривалих воєнно-дипломатичних перспектив [26].

В умовах нестабільної ситуації в зоні конфлікту наприкінці 2014 р., роль СММ ОБСЄ в Донбасі зводилася переважно до моніторингу та стримуючого впливу на воєнні напади з боку сепаратистів, відстеження порушень перемир'я, сприяння переговорам про виконання умов перемир'я та розведення сил сторін. У цілому умови мінських угод залишали можливість запобігти створенню на частині території Донецької та Луганської областей ворожого відносно України сепаратистського утвору. Однак вирішальну роль у пошуку варіантів політичного врегулювання в Донбасі вочевидь відігравали позиції провідних акторів політичного діалогу в межах ОБСЄ, включаючи Німеччину та США, та представників деяких інших урядів країн-учасниць загальноєвропейських структур та інституцій. Головну мету багатосторонніх переговорів і консультацій становив пошук засобів стримування та припинення воєнного конфлікту на нинішньому етапі та визначення способів унеможливлення поновлення воєнних дій у майбутньому.

#### 4. Спрямування та специфіка проектів ОБСЄ в Україні.

Поряд з концентрацією уваги на проблемах безпеки, ОБСЄ продовжує виконання в Україні низки різнопланових проектів, що стосуються реформування та розвитку суспільно-політичної, правової та соціально-гуманітарної сфери. Проекти ОБСЄ в Україні мають багатоцільовий характер. Вони охоплюють такі напрями, як верховенство права, контроль над озброєннями, безпека кордонів, протидія торгівлі людьми, освіта, вибори, охорона довкілля, гендерна рівність, належне врядування, права людини, розвиток вільних ЗМІ, правоохоронна діяльність, реформи та співробітництво в оборонному секторі, боротьба з тероризмом. Упродовж останніх років офіс координатора реалізував низку проектів у галузі правової реформи, освіти у сфері прав людини, боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та торгівлею людьми, реформування збройних сил, захисту довкілля та ін.

Один з проектів, що здійснюється за підтримки офісу ОБСЄ, стосується підвищення рівня юридичної освіти з метою поліпшення обізнаності українців про права людини. Діяльність у цьому напрямі передбачає розробку законодавчих актів, підготовку навчальних посібників та запровадження освітніх курсів відповідно до міжнародних стандартів. Для вчителів, студентів та учнів проводяться освітні заходи у сфері прав людини, екології та підвищення загальної обізнаності громадян щодо виборчих прав та процедур. Задля забезпечення прозорості та конкурентності виборчих процесів офіс координатора співпрацює з Центральною виборчою комісією.

Діяльність офісу ОБСЄ в контексті впровадження принципів верховенства права та поваги до прав людини поширюється на такі аспекти, як процес законотворчості; кримінальну, адміністративну та конституційну юстицію; інформування громадян про їхні права та юридичну освіту. Проекти у виборчій сфері стосуються вдосконалення системи навчання членів виборчих комісій. Координатор підтримує професійні дискусії законодавців, юристів, суддів та науковців з проблематики справедливого судочинства; організовує навчання суддівського корпусу з інтерпретації законів та європейських конвенцій, а також з формулювання судових рішень.



У різний час проекти та тематичні заходи ОБСЄ стосувалися надання консультативної допомоги в законодавчій сфері в питаннях захисту громадянських свобод, поширення кращих національних практик з метою навчання суддів складати рішення у відповідності до міжнародних стандартів та практики Європейського Суду з прав людини. Офіс координатора співпрацює з Уповноваженим Верховної ради з прав людини та громадськими організаціями у сфері запобігання тортурам та нелюдському поводженню в місцях обмеження волі. Серед інших напрямів діяльності доцільно відзначити протидію торгівлі людьми та сприянні правовій освіті в школах та університетах.

Найновішу ініціативу в галузі прав людини уособлює чотирирічний проект з метою вдосконалення системи судового захисту в Україні, започаткований офісом ОБСЄ спільно з урядом Канади у вересні 2014 р. Проект під назвою «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя» виконується на запит Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України та Національної школи суддів України і ставить за мету адаптацію судової системи до міжнародних стандартів захисту прав людини. Проектом передбачено, що понад 3 тис. українських суддів пройдуть навчання з застосування положень Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського Суду з прав людини [27].

У межах проекту передбачено проведення серії опитувань у формі фокус-груп, які мають визначити недоліки та потреби в удосконаленні фахової підготовки суддів місцевих та адміністративних судів. На основі отриманих результатів планується розробка нових навчальних матеріалів та курсів, підготовка місцевих експертів для проведення якісних навчальних курсів з тематики проекту та проведення спеціалізованих тренінгів для суддів та інших фахівців у галузі права з міжнародних стандартів захисту прав людини.

Окремі заходи ОБСЄ в Україні було присвячено сприянню органам влади в підвищенні фахового рівня працівників у сфері боротьби з екологічними злочинами на кордоні, такими як контрабанда небезпечних матеріалів чи рідкісних живих істот. У рамках взаємин України із сусідніми державами проекти ОБСЄ передбачають поліпшення співпраці з адаптації басейну річки Дністер до кліматичних змін та зменшення екологічних ризиків для прикордонних співроз'яників, які працюють у Чорнобильській зоні. Серед інших проектів екологічного спрямування слід згадати створення в мережі Інтернет бази знань про сталий розвиток з метою сприяння політиці, яка враховує фактори екологічної безпеки, а також поширення інформації про природоохоронні технології, включаючи сприяння доступу до них органів влади.

У галузі масової інформації проекти та заходи ОБСЄ декларують формування плюралістичного медійного середовища, посилення безпеки роботи журналістів, редакційну незалежність ЗМІ та саморегулювання в медіа як засіб подолання порушень журналістської етики. Діяльність у цій сфері здійснюється шляхом організації тренінгів для правоохоронців з побудови прозорих та неконфліктних взаємин зі ЗМІ, сприяння безпеці працівників мас-

медіа під час масових заходів, підтримки діалогу між медійною спільнотою та національним регулятором у створенні сприятливих умов розвитку нових аудіовізуальних медіа.

У зв'язку зі збройним конфліктом у Донецькій та Луганській областях посилено увагу до проблем висвітлення журналістами подій, оцінки ризиків та безпечної поведінки під час кризових та надзвичайних ситуацій. Цим питанням присвячуються тематичні заходи – навчальні семінари та тренінги, що проводяться в рамках проекту «Вдосконалення практики взаємодії між правоохоронними органами України та працівниками ЗМІ». Кінцевим результатом проекту має стати розробка посібника для журналістів та міліціонерів з рекомендаціями щодо безпечної поведінки під час кризових ситуацій [28].

У правоохоронній сфері ОБСЄ акцентує увагу на боротьбі з кіберзлочинністю, фінансовими зловживаннями, торгівлею людьми, а також належному реагуванню міліції на випадки гендерно-обумовленого насильства. Конкретні заходи та ініціативи включають проведення тренінгів для правоохоронців та персоналу Державної служби фінансового моніторингу, запровадження в освітніх закладах системи Міністерства внутрішніх справ інтерактивних методів викладання предметів, які допомагають удосконалити розслідування поширення у мережі Інтернет матеріалів, що порушують права дітей, вдосконалення розслідування відмивання грошей та методів протидії фінансуванню тероризму. У співпраці зі Службою безпеки України та іншими органами влади координатор проектів ОБСЄ сприяє організації навчання посадовців у сферах кібербезпеки, боротьби з організованою злочинністю та поліпшення умов міжнародної антитерористичної співпраці.

Восени 2014 р. розпочато новий проект, розроблений Координатором проектів ОБСЄ спільно з Міністерством соціальної політики України щодо підтримки моделі соціального бізнесу як інструменту подолання викликів у зв'язку з торгівлею людьми. Проектом передбачено сприяння ініціативам структур громадянського суспільства щодо створення підприємств, які надаватимуть тимчасове працевлаштування жертвам торгівлі людьми або людям, що входять до груп ризику в цій сфері. Як запобіжний захід представникам соціально вразливих верств населення, які можуть постраждати від злочинної експлуатації, надаватиметься можливість отримати досвід роботи та кваліфікацію, необхідні для поліпшення свого становища на ринку праці. У рамках проекту очікується підготовка рекомендацій щодо змін законодавства та регуляторних підходів, необхідних для створення сприятливих умов поширення моделі соціального підприємництва по всій Україні. Сам проект був задуманий як пілотний та експериментальний. За словами Координатора проектів ОБСЄ в Україні В. Верби, оскільки ініціатори проекту не мають змоги «радикально вплинути на загальну економічну ситуацію, створивши достатньо нових можливостей та робочих місць, цей проект є одним з важливих механізмів, завдяки якому ми допомагаємо Україні в нинішніх умовах зменшити кількість жертв торгівлі людьми». Ці обставини визначають відносний характер ефективності результатів докладених зусиль. Оскільки поліпшення стану

соціальної стабільності головним чином залежить від економічного стану країни, головне значення мають дотримання стратегії сталого розвитку, успішна політика уряду та адекватне врахування зовнішніх чинників. За визнанням Спеціального представника та Координатора ОБСЄ з протидії торгівлі людьми М. Джарбусиної, «відсутність реальних економічних можливостей є серйозним фактором, що обмежує позитивний вплив усіх інших заходів із протидії торгівлі людьми. Люди шукають за кордоном та у власній країні можливостей поліпшити своє матеріальне становище, і це робить їх особливо вразливими до нелегальної експлуатації» [29].

Попри обмеженість реальної віддачі, доцільність проекту значною мірою зумовлена проведенням освітніх та превентивних заходів, які привертають увагу суспільства до існуючих загроз та допомагають запобігати ускладненню існуючих соціальних і суспільно-правових проблем.

### **Висновки**

Україна має значний досвід плідної взаємодії з ОБСЄ, позначений ефектом «обопільного впливу».

Діяльність України в ОБСЄ забезпечує рівноправну участь держави у діалозі з проблем міжнародної безпеки та співпраці в розширеному європейському і євроатлантичному регіонах. Для забезпечення інтересів безпеки України важливу роль має змінення превентивної ролі ОБСЄ, активізація її участі у врегулюванні «заморожених» локальних конфліктів, вдосконалення та посилення дієвості норм і принципів, що визначають неподільність європейської безпеки.

Структури ОБСЄ виконували в Україні численні проекти суспільно-політичного та соціально-економічного спрямування, покликані сприяти поліпшенню демократичного врядування, якості людського розвитку та консолідації демократичних інституцій, захисту фундаментальних прав і свобод людини, ширшому залученню громадянського суспільства до процесів прийняття рішень, формування державної політики та втілення інших цілей організації.

Значну увагу у своїх проектах ОБСЄ приділяє проблемам безпеки в найширшому розумінні. Проекти поширюються на попередження конфліктів, реформування оборонного сектору, забезпечення соціальних прав військовослужбовців, сприяння облаштуванню кордонів та поширення позитивного досвіду працівників прикордонного контролю, протидію тероризму, транскордонній злочинності та торгівлі людьми, питання екологічної та соціальної безпеки.

2014 р. в умовах гострої політичної кризи, спричиненої анексією Криму та збройним конфліктом у Донбасі, значну роль відіграло посередництво ОБСЄ в переговорах щодо врегулювання конфлікту в «мінському» форматі, що дозволило уникнути прямої війни між Росією та Україною. Суттєву позитивну роль у контексті сприяння пошуку способів переходу до політичного врегулювання конфлікту відіграло розміщення в Україні Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. Потенційно значна участь СММ ОБСЄ в деескалації конфлікту окреслена в мінських угодах від 5 та 19 вересня 2014 р.,

які покладають на спостерігачів ОБСЄ функції моніторингу та контролю умов припинення вогню.

### **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Декларація про державний суверенітет України / Верховна Рада УРСР. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>. 2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. Решение No. 295, 1 июня 1999 г. [PC.DEC/295] / Organization for Security and Co-operation in Europe. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/pc/29035?download=true>. 3. MoU concerning the creation of a new form of co-operation between Ukraine and the OSCE, 13 July 1999 / Organization for Security and Co-operation in Europe. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/37929>. 4. Участь України в Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) / Міністерство закордонних справ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations/osce>. 5. Priorities for Action. 2013 Ukraine's Chairmanship of the OSCE / Ministry of Foreign Affairs of Ukraine – 17.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [russia.mfa.gov.ua/mediafiles/sites/russia/files/priorities\\_eng.doc](http://russia.mfa.gov.ua/mediafiles/sites/russia/files/priorities_eng.doc). 6. Арсеній Яценюк: Уряд звернувся до ОБСЄ щодо термінового направлення до України моніторингової місії / Урядовий портал. 16.03.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247106266](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247106266). 7. Решение № 1117 размещение Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Постоянный совет. 991-е пленарное заседание. 21 March 2014 [PC.DEC/1117]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/pc/117108?download=true>. 8. Моніторингова Місія ОБСЄ в Україні: Факти / OSCE. 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/116924?download=true>. 9. Реакция ОБСЕ на кризис в Украине / OSCE. 18 сентября 2014 г. – 5 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/home/116941?download=true>. 10. ОБСЕ подготовила "дорожную карту" по разрешению украинского кризиса / ИТАР-ТАСС. 7 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1172003>. 11. Київ не влаштує відсутність пунктів про зобов'язання Росії у запропонованій ОБСЄ дорожній карті – МЗС / Інтерфакс-Україна. 13.05.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/204664.html>. 12. Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk, 5 September 2014 (Протокол о результатах консультаций Трёхсторонней контактной группы, Минск, 5 сентября 2014 г.) / OSCE. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/home/123258?download=true>. 13. ОБСЕ обнародовала подписанный в Минске меморандум по Украине (Полный текст) / Інтерфакс-Україна. 20.09.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/political/224717.html>. 14. Група по забезпеченню "тишини" начала работу в Донбассе / Фокус, 26.09.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://focus.ua/country/316499/>. 15. В РНБО уточнили, що план відведення військ є, але «чорновий і неузгоджений» / Українська правда, 15.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/15/7044343/>. 16. Украинская и российская стороны согласовали график вывода войск с востока Украины – отчет СММ ОБСЕ. 15.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/political/234643.html>. 17. ОБСЄ: робота спостерігачів на кордоні України й Росії значно обмежена / BBC, 13.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news\\_in\\_brief/2014/11/141113\\_hk\\_osce\\_border](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2014/11/141113_hk_osce_border). 18. Келін: розміщення місії ОБСЄ на всіх КПП в Донбассе нецелесообразно / РІА Новості. 17.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20141117/1033812265.html>. 19. Weekly update from the Observer Mission at

Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk based on information as of 10:00 (Moscow time), 26 November 2014. [Kamensk-Shakhtinsky 26 November 2014]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/om/127451>. **20.** Херсонська область просить ОБСЄ взяти під контроль кордон з Кримом / Корреспондент.net, 25.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3448225-khersonska-oblast-prosyt-obse-vziaty-pid-kontrol-kordon-z-krymom>. **21.** Жолквер Н. Чего ждуть от визита главы германского МИДа в Киев и Москву? / Deutsche Welle. 17.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.de/p/1Dom5>. **22.** Background Briefing by Senior Administration Officials on the Trip of Vice President Joe Biden to Morocco, Ukraine and Turkey / The White House, Office of the Vice President. November 21, 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/21/background-briefing-senior-administration-officials-trip-vice-president->. **23.** Лавров: "Женевський формат" в минулому, бойовики повинні брати участь у переговорах / Дзеркало тижня. Україна. 19.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/UKRAINE/lavrov-zhenevskiy-format-v-minulomu-boioviki-povinni-brati-uchast-u-peregovorah-156912.html>. **24.** ОБСЄ: перспективи мирного врегулювання конфлікту на Донбасі – «похмури» / Голос Америки. 20.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainian.voanews.com/content/article/2527730.html>. **25.** Ромпей допускає федералізацію України / Forbes.ua. 26.11.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/news/1383636-rompej-dopuskae-federalizaciyu-ukrayini>. **26.** Migault Ph. Bruits de bottes grandissants en Ukraine : et si Poutine y va vraiment, que se passera-t-il ? / Ph. Migault, F. Parmentier, C Bret // Atlantico. 14 Novembre 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.atlantico.fr/decryptage/bruits-bottes-grandissants-en-ukraine-et-poutine-va-vraiment-que-se-passera-t-guerre-florent-parmentier-philippe-migault-roland-1854934.html>. **27.** Координатор проектів ОБСЄ та розпочинають сататорічний проект з метою вдосконалення системи судового захисту прав людини в Україні / Координатор проектів ОБСЄ в Україні. 16 вересня 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/123618>. **28.** Координатор проектів ОБСЄ в Україні допомагає журналістським профспілкам розбудувати мережу експертів з безпеки України / Координатор проектів ОБСЄ в Україні. 12 вересня 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/123513>. **29.** ОБСЄ сприяє розвитку соціального підприємництва як інструменту запобігання торгівлі людьми / Координатор проектів ОБСЄ в Україні. 29 вересня 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/124535>.

УДК 327.7:32.019.52

Фошан Я.І.

## РОЛЬ USAID У РОЗБУДОВІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*Досліджується діяльність Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) у сфері організаційної та фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства України. Основну увагу приділено розгляду специфіки виконання низки проектів, у ході яких відбувається співпраця з різноманітними українськими неурядовими організаціями та їхніми коаліціями.*

**Ключові слова:** міжнародні організації, USAID, громадянське суспільство, розвиток громадянського суспільства, громадські організації

*Исследуется деятельность Агентства США по международному развитию (USAID) в сфере организационной и финансовой поддержки институтов гражданского общества Украины. Основное внимание уделено рассмотрению специфики выполнения ряда проектов,*