

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ
ТА ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

УДК 351.741

О. М. Бандурка, О. В. Мещерякова

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ УКРАЇНИ В МИРОТВОРЧИХ
ОПЕРАЦІЯХ ООН**

Проаналізовано нормативні засади участі України в миротворчих операціях ООН. Наголошено на необхідності їх розгляду на міжнародному та національному рівнях. Подано класифікацію національного законодавства у сфері участі України в миротворчих операціях на загальне і спеціальне.

Одним із найважливіших підтверджень визнання авторитету і ролі нашої держави на міжнародній арені, послідовності та неупередженості її зовнішньої політики, відданості принципам демократії та верховенства права є участь України у міжнародних миротворчих операціях ООН.

Над проблемами правового регулювання участі України в миротворчих операціях ООН працювали вчені М. І. Ануфрієв, В. О. Заросило, М. Н. Курко, О. А. Мартиненко, О. О. Теличкін та інші. Однак, зважаючи на стрімкий розвиток миротворчої діяльності, деякі аспекти вказаної проблематики залишаються поза увагою вітчизняних правознавців. Тому метою нашої статті є аналіз чинного законодавства у сфері участі України в міжнародних миротворчих операціях ООН.

Як і кожний напрям діяльності, миротворча діяльність регламентується певними нормативно-правовими актами. Однак, на відміну від інших напрямів, миротворча діяльність має свою особливість – комплексний характер. Остання полягає у тому, що миротворча діяльність ООН регламентується як міжнародними актами, так і національним законодавством (наприклад України) та правовими актами миротворчої місії.

Зважаючи на специфіку миротворчої діяльності, засади її організації доцільно розглядати на двох рівнях, а саме: міжнародному та національному.

Статут ООН покладає на Раду Безпеки головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки. При виконанні своїх зобов'язань остання діє відповідно до цілей та принципів ООН. За допомогою резолюцій Рада Безпеки засновує операції ООН з підтримання миру, визначає їх мандат і уповноважує розгортання контингентів, а також будь-яке збільшення або скорочення чисельності миротворців відповідно до ситуації. Резолюції Ради Безпеки ООН вимагають вжиття заходів на національному рівні.

© Бандурка О. М.,
Мещерякова О. В., 2011

Розвиток миротворчої діяльності в Україні відбувався поступово. Це обумовлено динамічним характером самих миротворчих операцій. Правові засади організації миротворчої діяльності є досить розгалуженими. Окрім міжнародних актів у сфері миротворчої діяльності, на національному рівні наша держава приймає відповідні національні правові акти. Законодавство України у сфері участі України в міжнародних миротворчих операціях доцільно поділяти на загальне та спеціальне.

Загальні засади миротворчої діяльності в Україні визначаються Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, які більш поверхово окреслюють умови участі українських миротворців у миротворчих операціях ООН. Відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України входить «...схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави», а ст. 92 передбачено, що «виключно законами України встановлюється порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» [1]. Законом України «Про міліцію» передбачаються загальні засади діяльності міліції, умови служби в міліції, правовий і соціальний захист працівників міліції [2]. Зауважимо, що працівники органів внутрішніх справ України направляються для участі в міжнародних миротворчих операціях як миротворчий персонал [3]. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України є участь у міжнародній миротворчій діяльності під егідою ООН, Організації з безпеки і співробітництва в Європі (надалі – ОБСЄ), інших міжнародних організацій у сфері безпеки [4]. Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» передбачається сприяння міжнародному миру і безпеці у світі [5].

Спеціальне законодавство включає в себе Закон України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» та інші нормативно-правові акти, які безпосередньо визначають правові засади організації миротворчої діяльності, зокрема: постанови Верховної Ради України, укази Президента України, рішення Ради національної безпеки і оборони України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативні акти міністерств (Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони) тощо.

Центральне місце в системі спеціального законодавства України у сфері організації миротворчої діяльності посідає Закон України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях», який був прийнятий 23 квітня 1999 р. Він визначає правові, організаційні та фінансові засади щодо участі України

в міжнародних миротворчих операціях, а також порядок направлення Україною військового та цивільного персоналу, організації його підготовки та забезпечення для участі в діяльності по підтриманню чи відновленню міжнародного миру і безпеки [3].

До правових основ участі України в миротворчих операціях слід віднести постанови Верховної Ради України. Останні в більшості випадків регламентували діяльність військових, адже законодавство про участь працівників органів внутрішніх справ України у міжнародних миротворчих операціях ще не було сформоване. З Постанови Верховної Ради України «Про участь батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії» розпочалася історія миротворчої діяльності України [6]. Постанова Верховної Ради України «Про збільшення чисельності батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надіслання групи військових спостерігачів» від 19 листопада 1993 р. вперше передбачала участь працівників органів внутрішніх справ України у силах цивільної поліції Сил ООН у колишній Югославії.

Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави та у сферах національної безпеки та оборони [1]. Відповідно до Закону України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» рішення про направлення миротворчого контингенту чи миротворчого персоналу для участі України у міжнародній миротворчій операції, а також з питань надання матеріально-технічних ресурсів та послуг приймає Президент України. Він також приймає рішення про відкликання миротворчого контингенту та миротворчого персоналу до завершення миротворчої операції в разі, якщо їх подальша участь у зазначеній операції стає недоцільною через суттєву зміну міжнародної військово-політичної обстановки чи обставин у регіоні перебування, припинення фінансування та через інші причини з урахуванням міжнародних зобов'язань України [3]. Для кожної конкретної миротворчої місії приймають відповідні укази Президента України, наприклад: «Про направлення миротворчого персоналу для участі України у Силах Організації Об'єднаних Націй з підтримання миру на Кіпрі», «Про направлення миротворчого контингенту для участі України в наданні підтримки Операції ООН у Кот-д'Івуарі», «Про направлення миротворчого персоналу для участі України в Місії Організації Об'єднаних Націй у Судані» тощо.

Відповідно до Конституції України Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є

координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [1], розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України [7]. Пропозиція щодо участі України в міжнародній миротворчій операції вноситься до Ради національної безпеки і оборони України. Визначаючи відповідність такої участі національним інтересам і законодавству України, в тому числі міжнародним зобов'язанням України відповідно до Статуту ООН, враховуючи можливості фінансування та матеріально-технічного забезпечення, рівень безпеки громадян України, які братимуть участь у миротворчій операції у складі миротворчого контингенту чи миротворчого персоналу, Рада національної безпеки і оборони України вносить пропозицію щодо участі України в міжнародній миротворчій операції на розгляд Президента України [3]. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України [7]. Як приклад можна навести рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України» (введено в дію указом Президента України від 15.06.2009 № 435/2009). Документ визначає пріоритетні цілі участі держави у міжнародній миротворчій діяльності, завдання та механізми реалізації національних інтересів у цьому процесі. Передбачається, що участь України у міжнародній миротворчій діяльності є одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки [8]. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про надання статусу учасників бойових дій громадянам України, які брали участь у міжнародних миротворчих операціях» (введено в дію указом Президента України від 17.06.2008 № 550/2008) передбачало підготування і внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо уточнення умов надання статусу учасників бойових дій громадянам України, які брали участь у міжнародних миротворчих операціях, з урахуванням характеру та завдань цих операцій, наявності в них реальних загроз життю їх учасників; затвердження у тримісячний строк критеріїв визначення держав (регіонів), участь на території яких у миротворчих операціях дає право на набуття статусу учасників бойових дій, а також критеріїв інших миротворчих операцій, за якими статус учасників бойових дій може надаватися лише окремим їх учасникам в індивідуальному порядку, включаючи цивільний персонал [9].

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в миротворчих акціях [10]. Відповідно до Закону України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» Прем'єр-міністр України як особа, яка керує роботою Кабінету Міністрів, скріплює підписом рішення Президента України про направлення миротворчого контингенту України до іншої держави для участі в міжнародній миротворчій операції, яке потім підлягає схваленню Верховною Радою України. Рішення про надання Україною матеріально-технічних ресурсів і послуг для використання в міжнародній миротворчій операції приймає Кабінет Міністрів України відповідно до рішення Президента України щодо участі України в міжнародній миротворчій операції. Порядок фінансового забезпечення миротворчого контингенту і миротворчого персоналу визначається Кабінетом Міністрів України. Кабінет Міністрів України щорічно подає Верховній Раді України доповідь про участь України в діяльності по підтриманню чи відновленню міжнародного миру і безпеки [3]. Постановами Кабінету Міністрів України оформлюються найбільш важливі рішення, які мають нормативний характер, наприклад: «Деякі питання забезпечення миротворчого контингенту», «Про забезпечення діяльності українського миротворчого контингенту та миротворчого персоналу, що направляється до Місії ООН у Ліберії», «Деякі питання забезпечення діяльності миротворчих контингентів і миротворчого персоналу, що утримуються за рахунок державного бюджету». Рішення з оперативних та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, зокрема: «Про особливості закупівлі послуг, пов'язаних з перевезенням матеріально-технічних засобів для забезпечення діяльності українського миротворчого контингенту, який діє у складі місії ООН у Ліберії», «Про спорудження в м. Києві пам'ятника громадянам, які загинули під час виконання обов'язків у складі миротворчого контингенту та миротворчого персоналу», «Про заходи щодо забезпечення підготовки миротворчих контингентів і миротворчого персоналу» тощо.

Міністерство закордонних справ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України [11]. Відповідно до Закону України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» пропозиція щодо участі України в міжнародній миротворчій операції вноситься до Ради національної безпеки і оборони України Міністерством закордонних справ України. Також за поданням Міністерства закордонних справ України Президент України може приймати рішення про відкликання миротворчого контингенту

та миротворчого персоналу з міжнародної миротворчої операції в разі, якщо їх подальша участь у зазначеній операції стає нецільною через суттєву зміну міжнародної військово-політичної обстановки чи обставин у регіоні перебування, припинення фінансування та через інші причини з урахуванням міжнародних зобов'язань України [3].

Міністерство внутрішніх справ відповідно до покладених на нього завдань забезпечує участь миротворчого персоналу з числа працівників органів внутрішніх справ у міжнародних миротворчих операціях, здійснює оперативне управління та контроль за його діяльністю; організовує та здійснює відбір, підготовку і навчання кандидатів для направлення до складу миротворчого персоналу з числа працівників органів внутрішніх справ [12]. Відповідно до Закону України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» до миротворчого персоналу входять особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, які направляються Україною для участі в міжнародних миротворчих операціях. Включення громадян України до складу миротворчого персоналу здійснюється виключно на добровільній основі [3]. Центральне місце серед нормативних актів МВС України, які регламентують діяльність працівників органів внутрішніх справ України, займає наказ МВС України «Про організаційне забезпечення миротворчої діяльності МВС України» від 07.12.2003 № 1490 [13]. З метою вдосконалення роботи МВС України із забезпечення участі працівників органів і підрозділів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України, відібраних для відрядження для участі в міжнародних миротворчих операціях, наказом затверджено: Положення про миротворчий персонал МВС України; Порядок відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях; Положення про Комісію МВС України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях; Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ МВС України, які перебувають у відрядженні у складі миротворчих підрозділів МВС України та підрозділів міжнародної цивільної поліції в миротворчих місіях ООН, ОБСЄ, Європейського Союзу, інших міжнародних організацій або тих, що створені на підставі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України; Положення про Комісію з питань організації та правового забезпечення міжнародної миротворчої діяльності органів

внутрішніх справ України; Положення про нагрудний знак миротворчого персоналу МВС України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку.

Положення про миротворчий персонал МВС України визначає правові та організаційні засади щодо участі миротворчого персоналу МВС України у міжнародних миротворчих операціях. У Положенні дається визначення таких термінів, як: «миротворчий персонал» та вказується, хто належить до нього, «спецпідрозділ», «кінологічний миротворчий підрозділ МВС України», «спостерігачі». У своїй діяльності миротворчий персонал керується міжнародними актами, що визначають правовий статус місії та її персоналу, актами керівництва місії, загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, міжнародними договорами та угодами про статус миротворчих сил, які укладає міжнародна організація – керівник місії з урядами держав – контриб'юторів миротворчих операцій, Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України, а також Положенням про миротворчий персонал МВС України. Також зазначаються завдання миротворчого персоналу, права та обов'язки командира миротворчого персоналу, права та обов'язки члена миротворчого персоналу.

Порядок відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях визначає чисельність та якісний склад миротворчого персоналу МВС України, попередній відбір працівників ОВС, військовослужбовців внутрішніх військ МВС для участі в міжнародних миротворчих операціях; регламентує відбір та спеціальну підготовку кандидатів для направлення до місії; описує організацію направлення та забезпечення діяльності миротворчого персоналу; передбачає порядок продовження терміну відрядження, порядок повторного направлення для участі в миротворчих операціях, а також власне повернення працівників з відрядження.

Положення про Комісію МВС України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ МВС України для участі в міжнародних миротворчих операціях визначає організаційні засади щодо відбору кандидатів на посади миротворчого персоналу.

Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ МВС України, які перебувають у відрядженні у складі миротворчих підрозділів МВС України та підрозділів

міжнародної цивільної поліції в миротворчих місіях Організації Об'єднаних Націй, ОБСЄ, Європейського Союзу, інших міжнародних організацій або тих, що створені на підставі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України, визначає організацію та порядок проведення тестування кандидатів, зарахування в резерв, звільнення від займаних посад за основним місцем проходження служби, призначення на посади Спеціального центру Національної академії внутрішніх справ, направлення кандидатів для участі в миротворчих операціях ООН, ОБСЄ, ЄС та інших міжнародних організацій, відрядження працівників при поверненні з місій та визначає порядок обліку, ведення службової документації під час організаційно-відбіркових зборів, підготовки до направлення, перебування, продовження терміну службового відрядження, відкликання та повернення миротворчого персоналу з місій.

Положення про Комісію з питань організації та правового забезпечення міжнародної миротворчої діяльності органів внутрішніх справ України визначає організаційні засади щодо наукового та аналітичного забезпечення участі працівників ОВС України в діяльності з підтримання міжнародного миру і безпеки.

Положення про нагрудний знак миротворчого персоналу МВС України «POLICE OF UKRAINE» та персоніфікаційну табличку визначає організаційні засади щодо виготовлення, видачі та носіння нагрудного знака та персоніфікованої таблички члена миротворчого персоналу.

Як суб'єкт миротворчих операцій Україна бере активну участь у підтриманні міжнародного миру та безпеки починаючи з 1992 р., коли на територію колишньої Югославії було введено 2 батальйони Збройних Сил України. З кожним роком розширюється географія участі і кількість українських миротворців. Навесні 1994 р. перші українські правоохоронці були запрошені Секретаріатом ООН взяти участь у миротворчих операціях на території колишньої Югославії, а в 1996 р. – в Місії ООН у Східній Славонії. Кількість працівників органів внутрішніх справ, які брали участь у миротворчих операціях, перевищила 40 осіб. У 1997 р. українські миротворці вперше відбули до Анголи. У 1999 р. кількість миротворців-правоохоронців збільшується до 100 осіб у різних країнах та місіях. У 2000 р. як знак визнання високого професіоналізму поліцейського персоналу України у миротворчій діяльності пропонується направити перші спеціальні миротворчі підрозділи до Косово. Кінологічний миротворчий підрозділ, який було направлено до Косово у 2000 р., – єдине у світі формування подібного типу, і, як свідчать результати його діяльності, він є ефективним і дієздатним. Починаючи з 2000 р., географія участі

України в миротворчих операціях ООН розширюється. У 2001 р. українські миротворці вперше прибули до Східного Тимору, Сьєрра-Леоне. У 2002 р. – до Конго. У 2004 р. Україну запрошують до місії ООН у Ліберії. Це визнання великого професіоналізму працівників ОВС та їх відповідального ставлення до виконання своїх завдань. У 2005 р. вперше українські миротворці відбули до місії ООН у Судані. У 2006 р. Україну запрошують до місії ООН в Грузії. У квітні 2009 р. Секретаріат ООН запропонував Україні направити миротворчий персонал для участі в місії ООН у Кот-д'Івуарі. У вересні того ж року Президент України підписав указ про направлення миротворчого персоналу із числа працівників органів внутрішніх справ України загальною чисельністю до 10 осіб для участі України у Силах ООН з підтримання миру на Кіпрі.

За даними Організації Об'єднаних Націй станом на 31 серпня 2011 р. кількість миротворців з України становить 371 особу і вони представлені у семи місіях ООН, зокрема у: Місії ООН зі стабілізації в Демократичній Республіці Конго, Збройних силах ООН з підтримання миру на Кіпрі, Місії ООН у справах тимчасової адміністрації в Косово, Місії ООН в Ліберії, Місії ООН в Судані, Інтегрованій місії ООН в Тиморі-Лешті, Операції ООН у Кот-д'Івуарі. Наша держава посідає 42 місце серед 115 країн, які надають свій персонал та контингент для підтримання міжнародного миру. Традиційно першу трійку лідерів за чисельністю осіб очолюють Бангладеш (10655), Пакистан (9154) та Індія (8408)¹.

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що розширення участі України в миротворчих операціях ООН є підтвердженням послідовної політики держави з виконання взятих на себе зобов'язань як країни-учасниці ООН у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки і свідчить про підвищення міжнародного авторитету держави.

Таким чином, законодавство України у сфері участі України в міжнародних миротворчих операціях доцільно поділяти на загальне та спеціальне. Процес формування комплексної системи правового регулювання участі України в миротворчих операціях ще триває, адже сам характер миротворчої діяльності у світі є досить динамічним, що потребує вчасного внесення змін до діючого національного законодавства.

Список літератури: 1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Про участь України в міжнародних миротворчих опера-

¹ Інформація з сайту Організації Об'єднаних Націй (<http://www.un.org>).

ціях : закон України від 23 квіт. 1999 р. № 613-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 202. **4.** Про основи національної безпеки : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-XV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351. **5.** Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] : закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>. **6.** Про участь батальйону Збройних Сил України в Миротворчих Силах Організації Об'єднаних Націй у зонах конфліктів на території колишньої Югославії : постанова Верховної Ради України від 3 лип. 1992 р. № 2538-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 564. **7.** Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 5 берез. 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237. **8.** Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України» : указ Президента України від 15 черв. 2009 р. № 435/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 45. – Ст. 1504. **9.** Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про надання статусу учасників бойових дій громадянам України, які брали участь у міжнародних миротворчих операціях» : указ Президента України від 17 черв. 2008 р. № 550/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 45. – Ст. 1457. **10.** Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>. **11.** Про Положення про Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 381/2011. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13354.html>. **12.** Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13351.html>. **13.** Про організаційне забезпечення миротворчої діяльності МВС України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 7 груд. 2003 р. № 1490. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/REG8876.html.

Надійшла до редколегії 13.09.2011

Проанализированы нормативные основы участия Украины в миротворческих операциях ООН. Акцентировано внимание на необходимости их рассмотрения на международном и национальном уровнях. Представлена классификация национального законодательства в сфере участия Украины в миротворческих операциях на общее и специальное.

Regulatory bases of participation of Ukraine in peacekeeping operations of the United Nations are analysed. The attention to necessities of their consideration at the international and national levels is focused. Classification of the national legislation in sphere of participation of Ukraine in peacekeeping operations in general and special is presented.