

РОЗДІЛ 1 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 351.82

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЄЮ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

LEGAL BASIS OF IMPLEMENTATION PEACEKEEPING ACTIVITIES OF THE UNITED NATIONS

Воробйов Р.А.,

кандидат юридичних наук,

заступник начальника Управління

Міністерства внутрішніх справ в Івано-Франківській області

У статті досліджується нормативно-правове забезпечення миротворчої діяльності. Визначаються правові засади здійснення миротворчої діяльності, що здійснюється Організацією Об'єднаних Націй. Проаналізовано наукові дослідження щодо правового регулювання миротворчої діяльності.

Ключові слова: міжнародні миротворчі операції, міжнародна миротворча діяльність, миротворчий контингент, миротворчий персонал, правове регулювання.

В статье исследуется нормативно-правовое обеспечение миротворческой деятельности. Определяются правовые основы миротворческой деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций. Осуществляется анализ научных исследований правового регулирования миротворческой деятельности.

Ключевые слова: международные миротворческие операции, международная миротворческая деятельность, миротворческий контингент, миротворческий персонал, правовое регулирование.

The article investigates the regulatory support of peacekeeping. Defines the legal framework of peacekeeping activities undertaken by the United Nations. Analysis is carried out research of legal regulation of peacekeeping.

Key words: international peacekeeping operations, international peacekeeping activity, peacekeeping contingent, peacekeeping personnel, legal regulation.

Актуальність теми. Сучасна ситуація у світі дає змогу говорити про те, що локальні конфлікти виходять далеко за межі тих держав, де вони відбуваються. Натомість мають місце зрушення, які вносять істотні корективи до організації європейського і світового порядку. Рішення, що розробляються й будуть реалізовані в процесі врегулювання такого роду конфліктів, безпосередньо впливатимуть на геополітичний устрій євразійського регіону і світу загалом. Зазначене вимагає високої ефективності й дієздатності міжнародних організацій та окремих держав щодо виконання миротворчої діяльності. Сучасний стан правового регулювання миротворчої діяльності характеризується багатьма недоліками, головними з яких є такі: недостатня визначеність адміністративно-правового статусу суб'єктів здійснення миротворчої діяльності; стан законодавчого регулювання миротворчої діяльності не забезпечує правового визначення всіх аспектів миротворчої діяльності в тих випадках і обсягах, які забезпечували б гарантовані Конституцією та законами України права; відсутність чіткого законодавчого й теоретичного визначення понять «миротворча діяльність», «види миротворчої діяльності» тощо; недостатня ефективність засобів механізму адміністративно-правового

регулювання миротворчої діяльності. При цьому чинна нормативно-правова база, якою врегульовано сферу миротворчої діяльності, містить норми, зміст яких має очевидні суперечності, що зумовлює нестабільність національного законодавства і йде не на користь розвитку досліджуваної сфери.

За таких умов виникає потреба в дослідженні природи, цілей, системи функцій, видів і принципів миротворчої діяльності, засобів механізму її адміністративно-правового регулювання, упорядкування адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання миротворчої діяльності, а також розроблення на цій основі пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення національної нормативно-правової бази, яка врегульовує сферу миротворчої діяльності.

Під час написання статті було використано праці таких дослідників адміністративного права і процесу: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.І. Куррила, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, С.В. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін.

Наукові дослідження питань миротворчої діяльності містяться в роботах таких авторів:

І.Н. Арцибасова, В.Ю. Богдановича, О.М. Гончаренка, В.О. Горбуліна, В.О. Гречанінова, О.Г. Данильїна, О.П. Дзьобань, Н.Р. Єзерського, О.М. Затинайко, А.М. Іваненка, В.М. Кириленка, Є.І. Клочка, М.А. Кобзаря, Ю.М. Колосова, І.І. Котлярова, В.К. Кривожиhi, В.Г. Лимаренка, К.Ю. Мельника, О.М. Мельника, О.О. Мережка, А.П. Мовчана, В.І. Мунтяна, І.С. Руснака, Г.П. Ситника, А.І. Скромного, М.П. Требі, В.В. Троцька, В.О. Шамрая, В.П. Шкідченка, О.Г. Шекери, М.І. Шпури й інших учених.

Водночас на сьогодні адміністративно-правовому регулюванню миротворчої діяльності присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, у наявних наукових працях ці питання досліджено лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання миротворчої діяльності залишився поза увагою.

Мета статті полягає в аналізі правових засад миротворчої діяльності Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) для подальшого визначення можливих напрямів удосконалення відповідних нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. Якщо розглядати питання проведення миротворчих операцій Радою Безпеки ООН, що здійснюються відповідно до Статуту ООН, то варто зазначити, що ці заходи фактично не вимагають додаткового правового підґрунтя, адже ст. ст. 5, 39, 50 Статуту ООН передбачають проведення «превентивних або примусових» заходів із використанням військової сили, зокрема якщо Рада Безпеки ООН констатує наявність загрози міжнародному миру й безпеці. Превентивні та примусові заходи із використанням збройної сили можуть бути згодом продовжені прийняттям резолюції Ради Безпеки ООН про проведення операції із підтримання миру або операції із примушування до миру. Крім того, питанням реалізації миротворчої функції ООН присвячено такі документи, як Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 43/51 «Декларація про запобігання та усунення спорів і ситуацій, які можуть загрожувати міжнародному миру і безпеці, і про роль ООН у цій галузі» від 05 грудня 1988 р. [1], Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 36/103 «Декларація про неприпустимість інтервенції і втручання у внутрішні справи держав» від 09 грудня 1981 р. [2], Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 42/22 «Декларація про посилення ефективності принципу відмови від загрози силою або її застосування в міжнародних відносинах» від 18 листопада 1987 р. [3], а також багато інших.

Розглядаючи правові аспекти миротворчої діяльності ООН, а також нормативно-правове регулювання операцій із підтримання миру й операцій із примушування до миру, варто зазначити, що статут ООН не містить визначення термінів «операції із підтримання миру», «операції із примусу до миру», що зумовлює дискусію щодо правомірності подібних дій. Хоча побутують думки, що проведення миротворчих операцій Радою Безпеки ООН базується на конкретних поло-

женнях Статуту ООН і не вимагає прийняття додаткових документів, у такому випадку Статут ООН являє собою установчий документ, що визначає рівень загальної компетенції цієї організації [4].

Якщо проаналізувати юридичні терміни щодо миротворчої діяльності, то потрібно наголосити, що у правовій науці під поняттям «миротворча діяльність» досить часто розуміється як будь-яка діяльність ООН, пов'язана із підтриманням миру та безпеки, включаючи мирні засоби вирішення спорів, превентивну дипломатію, постконфліктну розбудову миру, так і операції, пов'язані із застосуванням сили. Також правовою наукою по-різному трактуються такі поняття, як «ситуація», «криза» й «конфлікт», що викликає потребу єдиного тлумачення термінів, які застосовуються у сфері миротворчої діяльності, що можливо шляхом дослідження основних засад миротворчої діяльності й формулювання відповідних законодавчих положень.

Загалом правові засади миротворчої діяльності ООН базуються на Статуті ООН, резолюціях Ради Безпеки ООН, деклараціях Генеральної Асамблеї, додатковій документації, що стосується практичної реалізації миротворчої діяльності. Одним із ключових питань під час ухвалення рішення Радою Безпеки ООН про проведення миротворчих операцій є згода сторін конфлікту розмістити на своїй території миротворчий контингент ООН. Фактично основна відмінність операцій із підтримання миру від операцій із примушування до миру полягає в наявності або відсутності цієї згоди, однак цю відмінність можна вважати результатом практичної реалізації миротворчої діяльності ООН. Крім того, необхідно розділяти операції із підтримання миру ООН на ті, які здійснюються без використання збройних сил, і ті, під час проведення яких використовується збройна сила, а також комбіновані операції.

Поняття «операції із підтримання миру» за час свого існування встигло стати невід'ємною частиною миротворчої концепції ООН, тоді як термін «операції із примушування до миру» з'явився значно пізніше. На неофіційному рівні термін «операції із примушування до миру» використовується протягом останніх двадцяти років, а в документації ООН – трохи більше ніж десять років. Це зумовлено тим, що серед різних суб'єктів відсутня єдність із приводу правового змісту цього поняття. Проблеми проведення подібного типу операцій ООН розкриваються у другому параграфі другого розділу «Правове забезпечення операцій із примусу до миру». Ст. ст. 5, 39, 50 Статуту ООН передбачають проведення «превентивних або примусових» заходів із використанням збройної сили, зокрема якщо Рада Безпеки ООН констатує наявність загрози міжнародному миру й безпеці. «Примушування до миру» включає застосування, згідно із санкцією Ради Безпеки ООН, низки жорстких заходів, включаючи застосування військової сили. Ці заходи покликані відновити мир і безпеку там, де Рада Безпеки ООН зафіксувала загрозу миру, порушення миру або акт агресії [5]. Крім того, згідно зі ст. 47 Статуту, «з метою забезпечення для

Організації Об'єднаних Націй можливості вживати термінових військових заходів, члени Організації повинні тримати в стані негайної готовності контингенти національних військово-повітряних сил для спільних міжнародних примусових дій» [6]. Очевидно, що «військові заходи» також спочатку мають на увазі можливість застосування збройної сили. Крім того, термін «примушування до миру» може застосовуватися для позначення заходів, що мають на меті відновлення внутрішнього миру в країні, де відбувається внутрішній конфлікт неміжнародного характеру. У подібному випадку підставою для врегулювання внутрішньодержавного конфлікту можна вважати констатацію Радою Безпеки ООН того, що цей конфлікт являє собою загрозу міжнародному миру й безпеці, відповідно до ст. 39 Статуту ООН.

Спільним для всіх проведених операцій із примушування до миру ООН стала наявність санкціонування їх резолюціями Ради Безпеки ООН, які видані на підставі встановлення загрози миру й відображають намір Ради Безпеки ООН зупинити конфлікт за допомогою збройної сили. З одного боку, такий підхід заслуговує на повагу, так як у його основі лежить спроба Ради Безпеки ООН оперативного реагувати на виникнення конфліктів; з іншого – практика реалізації подібних операцій засвідчила, що небажано під час здійснення миротворчих операцій спиратися на миротворчі контингенти переважно однієї держави, так як це призводить до зловживань силою і спроб однієї держави реалізувати свої зовнішньополітичні інтереси, при цьому формально перебуваючи в межах відповідної резолюції. Зокрема, Рада Безпеки ООН має суворо спостерігати за відсотковим складом миротворчого контингенту, що направляється для здійснення миротворчої операції в ту чи іншу країну, і не допускати значного кількісного переважання миротворців однієї чи двох держав. Досвід миротворчої діяльності ООН останнього десятиліття свідчить про те, що операції із примушування до миру перестали бути «крайнім заходом» впливу на учасників конфлікту, а стали досить регулярними, що викликає серйозні побоювання через можливе зловживання силою. Під час проведення операцій із примушування до миру військова сила використовується як інструмент, необхідний для врегулювання конфлікту, що знаходиться в стані ескалації.

Можливо також виділити низку факторів, що зумовили недостатню ефективність застосування сили під час проведення операцій із примушування до миру ООН протягом останніх двадцяти років. Багато проведених операцій із примушування до миру порушували принцип неупередженості щодо сторін конфлікту, а за Статутом ООН це є одним із ключових принципів миротворчої діяльності. Досвід здійснення подібних операцій виявив, що використання в миротворчих контингентах військовослужбовців переважно однієї держави призводить до зловживань силою і спроб однієї держави реалізувати свої зовнішньополітичні інтереси, при цьому формально перебуваючи в межах відповідної резолюції. Також необхідно відзначити, що в результаті

проведення операцій не були усунені першопричини конфліктів, тому держави, де проводилися ці операції (Ірак, Сомалі, Руанда, Афганістан тощо), продовжують залишатися вогнищами міжнародної напруженості.

Правовою основою взаємодії ООН із регіональними організаціями є глава VIII Статуту «Регіональні угоди» (ст. ст. 52–54) [6]. Ефективність залучення регіональних організацій є очевидною, оскільки вони краще інформовані про специфіку регіону, а також здатні до оперативного реагування безпосередньо в зоні, де відбувається конфлікт, у тому випадку, якщо Рада Безпеки ООН надасть їм такі повноваження. Однак, незважаючи на ці переваги, існує проблема розмежування компетенції регіональних організацій і ООН із питань реалізації миротворчої діяльності. Це пов'язано з правовою прогалиною, що полягає у відсутності чіткого розмежування компетенції ООН і регіональних організацій із питань застосування сили в процесі миротворчої діяльності, а також чітких правових дефініцій понять «регіональні органи й угоди», що призводить, наприклад, до дискусій щодо того, чи можна НАТО вважати регіональною організацією й наскільки до неї можливо застосувати положення Статуту ООН щодо регіональних організацій, а також положення Декларації про вдосконалення співпраці між Організацією Об'єднаних Націй і регіональними органами або органами в галузі підтримання міжнародного миру та безпеки від 09 грудня 1994 р. [7].

Фактично розділити компетенцію у сфері миротворчої діяльності різних організацій досить важко. Майже всі сучасні держави, що входять в ООН, паралельно є членами різних регіональних організацій, причому механізм здійснення миротворчих функцій у різних структур схожий, так як ґрунтується на цільовому фінансуванні, наданні військовослужбовців, моніторингу ситуації.

Висновки. Основні правові питання, що виникають під час взаємодії ООН і регіональних організацій, зводяться до таких проблем: проблема наявності в регіональній організації правових повноважень у сфері миротворчості, закріплених у статуті чи іншому установчому документі організації; проблема можливого дублювання функцій ООН і регіональної організації у сфері миротворчості; проблема введення чітких правових критеріїв зарахування вирішення того чи іншого конфлікту або до компетенції ООН, або до компетенції регіональної організації; проблема опрацювання системи санкціонування, проведення й подальшого контролю з боку ООН за миротворчою операцією, що проводиться регіональною організацією, за обов'язкової наявності з боку Ради Безпеки ООН мандата на проведення; проблема упередженого ставлення до країни, на території якої буде проводиться миротворча операція, з боку держав, що формують регіональну організацію, у разі проведення миротворчої операції силами цієї організації; проблема фінансових відрахувань на проведення миротворчих операцій країнами, які водночас є членами ООН і регіональної організації; проблема надання військовослужбовців для участі в миротвор-

чих операціях для країн, що є водночас членами ООН і регіональної організації. У будь-якому випадку необхідно збереження пріоритету рішень Ради Безпеки ООН у миротворчій сфері, а також жорсткий контроль за діями регіональних структур. Разом із тим, якщо на території регіону існують осередки напруженості, регіональні організації вправі приймати рішення про розміщення військ на території держави-члена цієї організації, однак тільки в тому випадку, якщо існує відповідне положення в установчому договорі організації, а також якщо ситуація не кваліфікується Радою Безпеки ООН як така, що становить загрозу міжнародному миру й безпеці. Як

приклад успішної взаємодії ООН із регіональними організаціями можна назвати, по-перше, спосіб паралельного оперативного розгортання миротворчих місій (зокрема місія спостереження ООН у Ліберії була розгорнута спільно із групою спостереження екологічного співтовариства західноафриканських держав); по-друге, спосіб спільних операцій (наприклад, Міжнародна цивільна місія ООН і Організації американських держав у Гаїті). Крім того, у ст. 52 Статуту ООН ідеться про те, що «в разі існування паралельних механізмів вирішення спорів спочатку потрібно використовувати механізми регіональних організацій» [6].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларация о предотвращении и устранении споров и ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности, и о роли ООН в данной области : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 43/51 от 05 декабря 1988 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/place_threatening_disputes.shtml.
2. Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 36/103 от 09 декабря 1981 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml.
3. Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 42/22 от 18 ноября 1987 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/useofforce_refraining.shtml.
4. Сазонова К.Л. Правовые аспекты применения вооруженной силы в миротворчестве Организации Объединенных Наций : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; европейское право» / К.Л. Сазонова. – М., 2011. – 21 с.
5. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. UN, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. – NY, 2008. – P. 25.
6. Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter7.shtml>.
7. Декларация о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/cooperat.shtml.