

УДК 342.924:341.233

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ
МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL DEFINITION
OF THE PRINCIPLES OF UKRAINIAN PEACEKEEPING**

Воробйов Р.А.,
*кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

У статті досліджено нормативно-правове визначення принципів миротворчої діяльності України. Визначено правові засади участі України в здійсненні миротворчої діяльності. Здійснено аналіз наукових досліджень щодо правового регулювання миротворчої діяльності.

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

В статье исследуется нормативно-правовое определение принципов миротворческой деятельности. Определяются правовые основы участия Украины в миротворческой деятельности. 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 legal principles of peacekeeping. Defines the legal framework of Ukraine's participation in peacekeeping. Analysis is carried out research of legal regulation of peacekeeping.

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

Постановка проблеми. Особливості сучасних конфліктів і миротворчої діяльності суттєво впливають на формування принципів останньої, оскільки вони через свою природу можуть конкурувати або бути тісно пов'язаними з принципами ведення війни. Звісно, миротворча діяльність не може розглядатися як військовий конфлікт, проте відповідно до нормативно-правових актів, зокрема ст. ст. 5, 39, 50 Статуту ООН, можливе проведення превентивних чи примусових заходів із використанням військової сили під час загрози міжнародній безпеці або в разі агресії, яку визначають найбільш суттєвою та небезпечною формою застосування сили [1]. Треба зазначити, що в наукових джерелах приділялась увага визначенню суті конфліктів, пов'язаних із проявами агресії або військового втручання, та їх врегулювання [2, с. 82; 3]. За таких умов колективні дії для підтримання та відновлення миру й безпеки, пов'язані із захистом від військової агресії, фактично набувають ознак військових операцій, а тому ґрунтуються на таких же принципах, як і останні.

Стан дослідження. Науковці зазначають, що принципи проведення операцій із підтримання миру включають такі: чіткий мандат; згода на співробітництво сторін у здійсненні мандата; послідовна підтримка з боку Ради безпеки ООН; готовність усіх держав-членів ООН своєчасно надати для миротворчості необхідний військовий, поліцейський і громадянський персонал; забезпечення ефективного керівництва з боку ООН на рівні центральних установ і на місцях; належна фінансова й матеріально-технічна підтримка та невикористання сили, крім випадків самооборони; покладання командування й контролю над проведенням операції на Генерального секретаря ООН; цілковита неупередженість збройних сил ООН і їх нейтралітет (ці сили не повинні втручатися у внутрішні справи країни, де вони розгорнуті, за жодних обставин) [4, с. 124].

І.М. Коропатник у своєму дослідженні організаційно-правових аспектів застосування підрозділів Збройних Сил України в миротворчих операціях зазначає, що спроби відокремити миротворчі операції від бойових і створення, відповідно, нових принципів не мали значного успіху. Ці розробки лише внесли плутанину у військове планування й ускладнили розуміння шляхів виконання поставлених завдань. Він вказує, що іноземні спеціалісти пішли шляхом максимального наближення принципів війни й операцій в умовах відсутності війни та створення єдиних принципів військових операцій. До таких принципів, на його погляд, треба відносити чітке завдання, наступ, масоване використання всіх засобів впливу, економія сил, маневрування, єдність зусиль, забезпечення безпеки, раптовість, простота, високий моральний дух, розвиток успіху [5, с. 148–149].

Такі російські дослідники, як М.Ю. Ковтуненко та В.І. Лутовінов, говорячи про принципи миротворчої діяльності, відзначають, що вони являють собою найбільш загальні підходи до вирішення поставленого завдання, які лежать в основі теоретичної та практичної миротворчої діяльності й включають такі:

1) принцип міжнародно-правового імперативу (обов'язковість дотримання норм міжнародного права, які стосуються сфері конфліктної взаємодії між державами. Під ним розуміють право збройних конфліктів як сукупності юридичних норм, що застосовуються у війнах, збройних конфліктах, що забороняють використання певних засобів і методів ведення збройної боротьби, забезпечують захист прав індивіда та визначають міжнародно-правову відповідальність держав і кримінальну відповідальність фізичних осіб за їх порушення);

2) принцип тактично обґрунтованого й доцільно обмеженого використання військових сил і засобів у процесі миротворчої діяльності;

3) принцип пріоритету мирних політичних форм миротворчої діяльності;

4) принцип доброї волі, злагоди та прагнення конфлікту-ючих сторін до миру;

5) принцип гарантії суверенітету й територіальної цілісності суб'єктів конфліктного процесу [6].

На підставі аналізу сучасних миротворчих операцій О. Гогоша сформулював загальні принципи, яких необхідно дотримуватися під час здійснення миротворчої діяльності: необхідно чітко сформулювати загальне політичне завдання й мандат; наявність чітких вказівок і політичного контролю з боку організації, що надала мандат; згода країни, на території якої розгортається миротворча місія, щодо її проведення; гнучке політичне керівництво, можливість корегувати мандат зі зміною політичної обстановки; чіткі, зрозумілі правила застосування сили, які враховують ситуацію в регіоні конфлікту [4, с. 125].

Мета статті – дослідити стан адміністративно-правового визначення принципів миротворчої діяльності України та сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Зазначені вище принципи в деяких аспектах є схожими на ті, що задекларовані ООН. Зокрема, на офіційному сайті організації зазначається, що миротворча діяльність володіє рядом унікальних переваг, включаючи легітимність і принцип розподілу відповідальності, а також потенціал із розгортання та забезпечення функціонування військових і поліцейських контингентів із різних країн світу й об'єднання їх зусиль із зусиллями цивільних миротворців із метою здійснення комплексних мандатів. У своїй діяльності з підтримки миру ООН керується трьома основними принципами: згода сторін; неупередженість; незастосування сили, за винятком випадків самооборони й захисту мандату [7].

Якщо детальніше розглядати ті принципи, які декларуються ООН, то треба розпочати з такого принципу, як наявність згоди сторін. Він полягає в тому, що розгортання операцій ООН із підтримання миру здійснюється за згодою основних сторін – учасників конфлікту. Це вимагає прихильності сторін політичного процесу. Згоду на проведення операції з підтримання миру надає ООН необхідну свободу дій для здійснення передбачених мандатом завдань. За відсутності такої згоди персонал операції з підтримання миру ризикує стати однією зі сторін конфлікту, що може спонукати його до прийняття примусових заходів і перешкодити виконанню основних функцій із підтримання миру.

Факт отримання згоди на розгортання операції ООН від основних сторін конфлікту не буде обов'язково означати або гарантувати, що таку згоду було отримано й на місцевому рівні, особливо в тому випадку, якщо всередині основних угруповань іде боротьба чи механізми управління та контролю, що знаходяться в їх розпорядженні, недостатньо ефективні. Ще більш проблематичною виглядає універсальність згоди в умовах нестійких ситуацій, які характеризуються наявністю озброєних груп, що не підкоряються жодній зі сторін, або присутністю інших деструктивних сил.

Наступним принципом є неупередженість, яка має важливе значення для забезпечення згоди та співпраці основних сторін, однак неупередженість неможливо ототожнювати з нейтральністю чи бездіяльністю. Миротворці ООН повинні зберігати неупередженість у відносинах зі сторонами конфлікту, проте не повинні займати нейтральну позицію в тому, що стосується виконання їх мандата. Фактично персонал операцій із підтримки миру повинен об'єктивно припиняти будь-які дії сторін, що порушують зобов'язання щодо забезпечення мирного процесу, або міжнародні норми та принципи, які лежать в основі миротворчої діяльності ООН.

Незважаючи на важливість встановлення й підтримки добрих відносин з учасниками конфлікту, миротворцям треба уникати здійснення будь-яких дій, які могли б поставити під сумнів об'єктивність персоналу операцій із підтримання миру. Місія повинна неухильно дотримуватися принципу неупередженості, не побоюючись помилкових оцінок або заходів у відповідь. Нездатність виконати ці вимоги може завдати шкоди авторитету й легітимності операції та при-

вести до відкликання згоди на присутність миротворців із боку одного або декількох учасників конфлікту.

Під час проведення ООН операцій із підтримання миру використовується принцип незастосування сили, за винятком випадків самооборони й захисту мандату, який виключає застосування примусу, однак згідно з санкцією Ради Безпеки ООН застосування сили на тактичному рівні можливо у випадках самооборони й захисту мандата.

В умовах нестабільної ситуації Рада Безпеки надає операціям ООН із підтримання миру широкий мандат, який дає повноваження «використовувати всі необхідні засоби» для стримування насильницьких спроб зірвати політичний процес, забезпечення захисту цивільного населення, що знаходиться під загрозою фізичного нападу, та/або надання сприяння національним властям у забезпеченні правопорядку.

Хоча на місцях ці види миротворчості іноді є схожими, необхідно проводити відмінність між активними операціями з підтримання миру та примушуванням до миру відповідно до положень глави VII Статуту ООН [8]. Активна миротворчість передбачає застосування сили на тактичному рівні із санкції Ради Безпеки ООН та згоди приймаючої країни та/або основних сторін конфлікту. Примушування до миру, навпаки, не вимагає згоди основних сторін і допускає застосування збройних сил без санкції Ради безпеки ООН.

Застосування сили в ході операції ООН із підтримання миру допустимо тільки як крайній захід. Здійснення таких заходів має передбачати точний розрахунок, вивірені масштаби, своєчасність і дотримання принципу досягнення бажаних результатів мінімальними засобами, а також забезпечення згоди на продовження діяльності місії й виконання її мандата. Застосування сили з боку операції ООН із підтримання миру завжди пов'язане з політичними наслідками й часто призводить до непередбачених результатів. Рішення, що стосуються застосування сили, повинні прийматися на відповідному рівні в рамках місії з урахуванням низки факторів, у тому числі потенціалу місії, суспільних настроїв, гуманітарних наслідків, можливості забезпечення захисту й безпеки персоналу та, найголовніше, наслідків, які матимуть такі дії для отримання згоди на розгортання місії на місцевому й національному рівнях.

Викладене дає можливість відзначити, що принципи здійснення миротворчої діяльності відповідним чином у нормативних актах та наукових джерелах не систематизовані, тому деякі з них потребують подальшого уточнення й систематизації. Миротворча діяльність – складне явище, що має морально-правові та політико-військові підстави.

Наступні принципи також характеризують миротворчу діяльність.

Насамперед це принцип гуманітарної інтервенції. Він означає втручання в справи держави з причини насильства, що викликає порушення прав людини та створює загрозу безпеки народів сусідніх держав. Втручання морально виправдано, якщо уряд не контролює насильство або ініціює та здійснює його. Наявність у словосполученні «гуманітарна інтервенція» прикметника «гуманітарна» надає традиційному поняттю інтервенції як загарбницькому втручанню принципово нове миротворче забарвлення: запобігання загибелі й масовим стражданням людей. У цій якості «інтервенція» відрізняється від поняття «експансія» як розширення сфери панування на шкоду об'єкту втручання [9, с. 251]. На відміну від зовнішнього пособництва внутрішньодержавному конфлікту гуманітарна інтервенція спрямована на припинення насильства й конфлікту.

Наступним є принцип військової інтервенції як крайнього засобу миротворчості. У розпорядженні миротворчого контролю є військові й невійськові (економічні, політичні, моральні) ресурси тиску на учасників конфлікту. Військова інтервенція фактично є вторгненням зовнішніх збройних сил на територію держави. Посередництво відкидає застосування військової сили до того часу, поки повністю не використані можливості переговорів і діалогу. Військо-

ва інтервенція є крайнім засобом миротворчого контролю, оскільки посередництво та невійськові ресурси тиску виявляються недостатніми для припинення конфліктів. Норми міжнародного права та Статут ООН забороняють агресію як незаконне застосування збройної сили проти суверенітету й територіальної недоторканності держави. Статут ООН (глава VII) допускає гуманітарну військову інтервенцію, якщо місцевий конфлікт створює загрозу міжнародному миру й безпеці [10, с. 141].

Також миротворча діяльність базується на принципі обмеженого порушення державного суверенітету. Цей принцип означає, що уряд нездатний або не бажає стримувати насильство, тимчасово втрачає права суверена, які приймає на себе міжнародне співтовариство, що здійснює гуманітарну чи військову інтервенцію. Цей принцип сформульований у сучасній ліберальній філософії. На думку С. Хофмана, держава отримує свої суверенні права на основі сумарних прав громадян і зобов'язана їх захищати. Коли вона не виконує належним чином свої обов'язки, міжнародні інститути обмежують державний суверенітет, забезпечують безпеку в регіоні й виконують роль захисника прав людини [12, с. 35]. Аналогічну точку зору висловлював колишній Генеральний секретар ООН Галі: в умовах миротворчої діяльності «уряди будуть зобов'язані (якщо буде потрібно – силою зброї) дотримуватися високих стандартів у дотриманні прав окремої людини» [13, с. 15].

Висновки. Враховуючи, що протягом більше п'ятдесяти років існування ООН її основним завданням було підтримання міжнародного миру, а свої головні зусилля вона спрямовувала на врегулювання міжнародних суперечок, зменшення напруженості, запобігання конфліктам і припинення військових дій, треба визнати, що принципи, які були вироблені в межах діяльності цієї організації, є системоутворюючими для подальших розробок. Адже саме ООН було створено та впроваджено в міжнародну практику такі нововведення, як операції з підтримання миру, гуманітарні операції, місії добрих послуг, місії зі спостереження та встановлення фактів агресії, постконфліктна миротворчість та інші, узагальнені, поняттям «миротворча діяльність». Тому, враховуючи викладене, основні принципи миротворчої діяльності можна сформулювати так:

- об'єктивність і неупередженість;
- неухильна відповідність загальноновизнаним основоположним нормам і принципам міжнародного права;
- пріоритет інтересів загальної безпеки та стабільності;
- пріоритет врегулювання та припинення конфліктів;
- імперативність втручання та пріоритет наявності згоди сторін;
- обмежене порушення державного суверенітету з гарантіями подальшого відновлення суверенітету й територіальної цілісності суб'єктів конфліктного процесу;
- пріоритет гуманітарної інтервенції над військовою інтервенцією як крайнім засобом миротворчості;
- пріоритет застосування мирних форм миротворчої діяльності й обмеженого використання військових сил і засобів;
- забезпечення дотримання прав людини;
- відновлення й підтримання основоположних засад законності.

У свою чергу контингенти та миротворчий персонал, які приймають участь у миротворчій діяльності від імені України, повинні також керуватися такими принципами:

- визнання верховенства ООН у підтриманні міжнародного миру й безпеки;
- дотримання Статуту ООН, міжнародного законодавства, законів приймаючої держави;
- загальне керівництво та контроль із боку Ради Безпеки ООН;
- повага прав людини, звичаїв і традицій місцевого населення, застосування сили винятково з метою самооборони або для припинення спроб силою перешкодити виконанню мандата миротворчих сил.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Резолюция 3314 Генеральной Ассамблеи ООН об определении агрессии от 14 декабря 1974 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml.
2. Черниченко С.В. Теория международного права : в 2-х т. / С.В. Черниченко. – М. : НИМП, 1999. – Т. 2 : Старые и новые теоретические проблемы. – 1999. – 531 с.
3. Лукашук И.И. Военная доктрина правового государства / И.И. Лукашук // Международная жизнь. – 1994. – № 3. – С. 80–85.
4. Гогоша О. Формування поняття і принципів миротворчої діяльності ООН / О. Гогоша // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». – 2012. – Вип. 30. – С. 121–127.
5. Коропатник І.М. Організаційно-правові аспекти застосування підрозділів Збройних сил України в миротворчих операціях : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.М. Коропатник ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2006. – 229 с.
6. Ковтуненко М.Ю. Военно-политические аспекты операций многонациональных миротворческих сил на рубеже тысячелетий / М.Ю. Ковтуненко, В.И. Лутовинов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://flot.com/publications/books/shelf/safety/8.htm>.
7. Что такое деятельность по поддержанию мира? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>.
8. Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.
9. Капто А.С. От культуры войны к культуре мира / А.С. Капто. – М. : Республика, 2002. – 431 с.
10. Фоушин Н. Пацифизм // Нравственные ограничения войны: проблемы и примеры / [Н. Фоушин, Б. Коппитерс, Р. Апресян] ; под ред. Б. Коппитерса и др. – М., 2002. – С. 26–31.
11. Коппитерс Б. Крайнее средство / Б. Коппитерс, К. Келеманс, Р. Апресян // Нравственные ограничения войны: проблемы и примеры / под ред. Б. Коппитерса, Н. Фоушина, Р. Апресяна ; пер. С.С. Евтушенко. – М. : Гардарики, 2002. – С. 129–140.
12. Hofman S. The Politics and Ethics of Military Intervention / S. Hoffmann // Conflict, diplomacy and intervention. – London, Survival : Global Politics and Strategy. – 1995. – Vol. 37. – Is. 4. – P. 29–51.
13. Бордачев Т.В. «Новый интервенционизм» и современное миротворчество / Т.В. Бордачев. – М. : ООО «Издат. центр науч. и учеб. программ», 1998. – 159 с.