

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

Р. А. Воробйов

*кандидат юридичних наук, здобувач ступеня доктора юридичних наук
кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ЗАВДАННЯ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Загальний підхід до визначення мети та завдань миротворчої діяльності полягає в тому, що до них переважно відносять відновлення й підтримання миру; попередження, стримування чи зменшення воєнних дій всередині держави або між ними шляхом втручання третьої сторони, яка складається з багатонаціональних військових контингентів, поліції і цивільних осіб. Зазначена позиція збігається з положеннями Стратегії міжнародної миротворчої діяльності України, яка вказує, що метою міжнародної миротворчої діяльності є врегулювання або запобігання виникненню збройних конфліктів, які впливають на всі сфери суспільного життя їх учасників, включаючи політичні, економічні, соціальні, етнокультурні аспекти, екологію та інші сфери життєдіяльності держав, а також супроводжуються загостренням соціальних, міжконфесійних та міжетнічних відносин [1].

Так, Ю.І. Ольхова метою миротворчої діяльності визначає запобігання (розв'язання) конфлікту за допомогою сукупності заходів, проведених послідовно чи в іншому порядку (залежно від ситуації) за допомогою інформаційно-психологічних, політичних, дипломатичних, правових, економічних і, в крайньому випадку, воєнних засобів. На її думку миротворча діяльність спрямована на вирішення головної мети системи колективної безпеки – забезпечення міжнародного миру [2]. Як, у свою чергу, зазначає П.Г. Назаренко, мета миротворчих операцій – це не ведення бойових дій, а їх припинення. Форми і способи виконання цього завдання докорінно відрізняються від тих, що притаманні ЗС України. Він пропонує формами проведення миротворчих операцій вважати операції з припинення конфлікту та підтримання миру [3]. Проте виділення завдань миротворчої діяльності є питанням багатоаспектним та більш комплексним, що потребує подальших наукових доробок у цьому напрямі.

Одним із перших завдань можна назвати припинення та локалізацію конфліктів, забезпечення безпеки у регіоні. Реалізація даного завдання спрямована на уникнення широкомасштабних

військових дій, насильства, загрози, яка походить від мін і вибухонебезпечних пережитків війни. У такій обстановці існує необхідний громадський порядок; механізми примусу є легітимною монополією держави; забезпечена фізична безпека і свобода пересування населення; державний кордон захищений від вторгнення і проникнення іноземних армій та збройних угруповань. Миротворча діяльність, зазвичай, відіграє головну роль у припиненні та локалізації конфліктів, забезпеченні безпеки у регіоні до того моменту, коли уряд країни перебування здатний підтримувати внутрішню безпеку і захищати кордони своєї країни.

Робота з роз'єднання воюючих сторін пов'язана з необхідністю прийняття значних заходів щодо обмеження участі супротивників у конфлікті. Має забезпечуватися моніторинг дотримання вимог у сфері безпеки відповідно до мандату місії. При цьому необхідно створити спільні механізми щодо координації взаємодії зі сторонами конфлікту. Здійснення миротворчої діяльності по розділенню воюючих сторін у деяких випадках може вимагати застосування сили, особливо, коли є противники мирного процесу та/або коли в суспільстві переважає атмосфера безкарності. Хоча рішучі дії забезпечують довіру, надмірне застосування сили може загрожувати легітимності місії, відштовхнути певні групи, а також об'єднати населення проти миротворчих сил. Для такого виду миротворчої діяльності може залучатись поліцейський контингент місії у формі розміщення сформованих поліцейських підрозділів, що володіють високою кваліфікацією в питаннях застосування зброї та спеціальних засобів несмертельної дії проти невоєнних загроз. Розуміння і дотримання принципів неупередженості та згоди є невід'ємними умовами реалізації даного завдання.

Реалізація такого завдання, як припинення та локалізація конфліктів, забезпечення безпеки у регіоні дозволяє досягти таких позитивних наслідків: припинення бойових дій; реалізація заходів із роззброєння та демобілізації; забезпечення

захисту цивільного населення; відновлення свободи пересування; відновлення громадського порядку; відновлення територіальної цілісності.

Наступним є завдання захисту цивільного населення від негативних наслідків конфлікту. Як відомо, внаслідок збройних конфліктів майже завжди зазнає страждань цивільне населення. Здатність держави забезпечувати охорону і безпеку в межах своєї території і захищати свої кордони від збройного вторгнення за допомогою монополії на легітимне застосування сили є невід'ємною характеристикою державного суверенітету. У нестабільній державі або державі, що втратила свій суверенітет, присутні такі проблеми у сфері безпеки: збройні конфлікти і громадянські заворушення; злочини і насильство; безчинства поліції і військ; недостатній доступ до правосуддя [4]. На миротворчу діяльність покладається завдання щодо захисту цивільного населення від насильства.

Реалізація даного завдання дозволить досягти таких результатів: реалізація державної політики щодо забезпечення правопорядку; забезпечення доступу людей до механізмів правосуддя; забезпечується свобода пересування; забезпечення доступу цивільного населення до продовольства, води, житла, освіти, державних послуг та соціальних послуг тощо.

Також важливим є завдання щодо відновлення громадського порядку, який внаслідок здійснення миротворчої діяльності повинен характеризуватися відсутністю високого рівня насильства, у тому числі викрадень людей, вбивств, заворушень і залякування певних груп населення. Навпаки, відсутність громадського порядку є сильним дестабілізуючим чинником, підриває зусилля правоохоронних органів і може супроводжуватися масштабними порушеннями прав людини. Громадський порядок виключно важливий для формування впевненості населення в системі громадської безпеки та запобігання ситуацій, коли люди шукають захисту в інших структурах, таких як незаконні збройні формування. У деяких випадках розгортання багатопланових миротворчих операцій здійснюється з метою забезпечення переходу влади до законного уряду або навіть для тимчасового виконання законодавчих та адміністративних функцій у державі. При таких сценаріях підтримання громадського порядку є основною функцією миротворчої місії.

Реалізація цього завдання забезпечить стабільність у короткостроковій перспективі і одночасно надасть можливості здійснення правосуддя і покарання злочинців. Важливим аспектом є необхідність балансу функцій у сфері забезпечення громадського порядку між поліцією та військовими формуваннями. За забезпечення громадського порядку відповідає поліція країни перебування, проте ситуація може вимагати, щоб із метою ви-

конання мандата місії поліцейський миротворчий контингент надавав підтримку поліції країни перебування. У випадках, коли рівень насильства перевищує можливості поліцейського миротворчого контингенту, або коли такі підрозділи відсутні, може бути необхідне залучення військового контингенту місії. При успішній реалізації даного завдання може бути забезпечено: припинення насильства по відношенню до цивільних осіб; національна поліція та інші правоохоронні органи нести відповідальність за свою діяльність; відновлення громадянського суспільства; локалізацію заворушень серед населення; встановлення верховенства права тощо.

Важливим завданням миротворчої діяльності є реалізація заходів щодо роззброєння, демобілізації та реінтеграції. Метою даного процесу є сприяння формуванню безпеки і стабільності в постконфліктних ситуаціях із метою створення умов для початку відновлення і розвитку. Вживання заходів щодо комбатантів – це перший крок на шляху до миру і примирення. Роззброєння і демобілізація колишніх комбатантів – помітний і політизований процес, який може сприяти зростанню впевненості в мирному процесі [6]. Позитивними здобутками виконання даного завдання можуть бути такі: встановлення урядового контролю за національними силами безпеки; реалізація заходів із вилучення зброї та подальший контроль її обігу; припинення діяльності незаконних воєнізованих формувань, що залякували цивільне населення; зменшення фактів насильницьких дій за участю колишніх комбатантів.

Наступним завданням є відновлення територіальної цілісності, яке супроводжується різними постконфліктними процесами всередині країни і на міждержавному рівні. У міждержавних відносинах із метою забезпечення територіальної цілісності сторони намагаються захистити себе від окупаційних сценаріїв розвитку. У той же час всередині країни потрібне створення та обслуговування буферних зон між воюючими сторонами, а в деяких випадках потрібні заходи по охороні кордонів. Здійснення дій щодо забезпечення недоторканності кордонів за наявності спору про ці кордони часто виходить за межі можливостей миротворчої місії, оскільки є заміновані території; кордони легко перетнути, вони розмиті або є предметом спору; відсутня або порушена інфраструктура; відсутній контроль над аеропортами, морськими портами та іншими пунктами в'їзду в країну тощо.

До завдань миротворчої діяльності також відноситься відновлення законодавчої системи. Ступінь впливу конфлікту на законодавчу систему може варіюватися від повного її руйнування до послаблення ефективності. Сильна законодавча система, що спирається на принципи верховенства права та

дотримання прав людини, являє собою механізм, за допомогою якого держава формує свою нормативну базу, ґрунтуючись на волі народу, створює фундамент для ефективності принципу верховенства права. Якщо законодавча система несправедливо дискримінує окремі групи населення та/або не в змозі прийняти такі нормативні правові акти, що забезпечують реалізацію прав усіх громадян, то така система також сприяє виникненню і розвитку конфлікту. Законодавча система повинна внутрішньо відповідати реальній ситуації в суспільстві і бути адаптованою до неї, а також забезпечувати вільну участь усіх у відносинах на основі принципу рівності. Позитивними аспектами реалізації цього завдання є: реформування законодавчої системи; укріплення системи громадянського суспільства; запровадження конституційних процесів; закріплення принципу верховенства права.

Неможливо залишити поза увагою також таке завдання, як відновлення системи правосуддя. Дієва судова система в поєднанні з поліцією і пенітенціарними установами є основоположним чинником для успішного переходу країни до нового життя. Хоча основна увага приділяється, зазвичай, кримінальному правосуддю, питання цивільного судочинства (у тому числі питання сімейного та спадкового права, земельного права), а також конституційного та адміністративного права, можуть мати вирішальне значення для зниження рівня злочинності та встановлення громадського порядку. У разі нежиття заходів по вирішенню таких спорів, вони можуть швидко перетворюватися на громадянські заворушення, а іноді – і в конфлікти із застосуванням насильства.

Необхідним також є виконання такого завдання миротворчої діяльності, як становлення поліції та інших органів правоохоронної системи. Адже вони представляють найбільш помітну частину сектора безпеки та державної влади. Громадська думка про поліцію в цілому сильно впливає на сприйняття суспільством стану особистої безпеки. У багатьох постконфліктних суспільствах поліція не володіє достатньою легітимністю внаслідок її залученості в минулий конфлікт, корумпованості, порушень прав людини і несприйнятливості до потреб населення у сфері безпеки та верховенства права. У тих випадках, коли до військових країни перебування перейшла відповідальність за внутрішню безпеку, передача поліції відповідальності за забезпечення правопорядку є важливим кроком на шляху до встановлення (відновлення) верховенства права. При цьому без відповідного рівня виконання поліцейських та інших правоохоронних функцій неможливе досягнення стійкого миру і безпеки, а також зміцнення верховенства права [7]. Однак, будь-які реформи та реструктуризація поліції повинні бути інтегровані в загальний план і систему національної безпеки.

Крім становлення поліції, важливим завданням є становлення пенітенціарної системи, яка повинна на рівних засадах брати участь у відносинах із законодавчими, судовими, поліцейськими (та іншими правоохоронними) органами. Пенітенціарна система, яка працює гуманно, справедливо і злагоджено, набуває суспільну довіру, легітимність і міжнародну повагу.

Для відновлення демократичних засад існування держави перед миротворчою діяльністю також стоїть завдання щодо відновлення виборчого процесу. До проведення перших виборів багатьма країнами, що знаходяться в постконфліктній ситуації, керують перехідні політичні структури. Національні органи влади частіше не обираються, а призначаються на основі угоди, досягнутої між сторонами конфлікту. Внаслідок цього вони не можуть бути повністю представницькими і визнаними населенням [8]. Проведення чесних виборів і створення стабільної виборчої системи є найважливішими завданнями політичної складової перехідного періоду, так само, як і важливим елементом підтримки та захисту прав людини. У зв'язку з цим вибори часто є невід'ємною і центральною частиною політичного врегулювання, а також серйозним індикатором мирного процесу. Вибори повинні супроводжуватися низкою інших заходів, таких як зміцнення політичних партій, розвиток місцевої демократії, заохочення вільних засобів масової інформації, розширення можливостей на нижчому рівні й енергійного громадянського суспільства.

При здійсненні миротворчої діяльності також реалізується таке завдання, як відновлення авторитету і законності державної влади та владних інституцій. Це необхідно для того, щоб держава могла надавати громадянам суспільні блага за допомогою ефективних, контрольованих і прозорих механізмів. Повинні бути створені відповідні інститути, які повинні володіти достатніми ресурсами, легітимністю і бути здатними брати на себе зобов'язання, підтримувати порядок і громадську безпеку. Великі багатоаспектні місії часто використовують (або хоча б планують використовувати) силу не тільки для відбиття прямих атак із боку різних супротивників, але і як засіб реалізації цілеспрямованих стратегій із розширення та збереження сфери впливу уряду на ворожих територіях. Однак інші види діяльності місії також сприяють розширенню і зміцненню авторитету держави, у тому числі – діяльність по зміцненню верховенства права щодо поліпшення державного (муниципального) управління з реформування сектора безпеки та діяльність у сфері прав людини.

Слід також відзначити таке завдання, як відновлення активності громадянського суспільства, яке є середовищем для колективних дій відносно спільних інтересів, цілей і цінностей.

Громадянське суспільство, зазвичай, охоплює сфери, дійових осіб та інституційні форми, що розрізняються за ступенем їх офіційності, автономії та обсягу владних повноважень. Громадянське суспільство, як правило, складається з організацій, у тому числі зареєстрованих благодійних організацій, неурядових організацій з розвитку, груп місцевих громад, жіночих організацій, релігійних організацій, професійних асоціацій і союзів, груп самопоміги, громадських рухів, комерційних асоціацій, коаліцій та ініціативних груп.

До завдань миротворчої діяльності також слід віднести відновлення соціально-економічної сфери, адже будь-який конфлікт провокує втрату стабільності в економічній сфері. Економічна взаємодія держав сучасного світу досягла рівня, коли жодна з них не може існувати поза системною взаємодією з іншими державами. Тому економічна криза в державі, охопленій конфліктом, може призвести до суттєвого погіршення економічної ситуації у світі, що безпосередньо вплине на національні інтереси багатьох інших держав [1]. Країни, які відновлюються після конфліктів, як правило, відчують наслідки серйозних ушкоджень соціально-економічної структури. Постконфліктне втручання спрямоване переважно на відтворення цієї структури і на формування основи для стійкого миру. Першочерговим пріоритетом є надання надзвичайної допомоги і швидке відновлення, що створить умови для довгострокового розвитку.

Для миротворчої діяльності також характерним є реалізація такого завдання, як надання гуманітарної допомоги. Гуманітарна діяльність спрямована на порятунок людських життів, полегшення страждань, захист і забезпечення людської гідності всіх груп суспільства, порушених кризовими обставинами (незалежно від їх причини – природної катастрофи або конфлікту). Миротворча місія може вирішувати найважливіші завдання щодо забезпечення безперешкодної доставки допомоги гуманітарними установами. Миротворчі місії можуть надати гуманітарним операціям цінну логістичну підтримку, а завдяки своєму розташуванню місії часто ідеально підходять для створення механізмів координації всіх етапів гуманітарної діяльності у співпраці з міжнародними організаціями.

Крім гуманітарної допомоги, слід також зазначити про таке завдання, як безпечне повернення біженців та тимчасово переміщених осіб, що є потенційно нестабільним процесом на всіх етапах: від ідентифікації та реєстрації постраждалих осіб до їх добровільного повернення, здійсненого в безпеці, і подальшої реінтеграції.

Підсумовуючи викладене, можливо стверджувати, що метою миротворчої діяльності є

сприяння міжнародному співтовариству та іноземним державам (іноземній державі) у запобіганні, стримуванні і припиненні збройних конфліктів між державами або в межах держави, а також надання гуманітарної допомоги відповідно до прийнятих Україною міжнародних зобов'язань.

Відповідно завдання миротворчої діяльності полягають у наступному: припинення та локалізація конфліктів, забезпечення безпеки у регіоні; захист цивільного населення від негативних наслідків конфлікту; відновлення громадського порядку; реалізація заходів щодо роззброєння, демобілізації та реінтеграції учасників конфлікту; відновлення територіальної цілісності; відновлення законодавчої системи; відновлення системи правосуддя; становлення поліції та інших органів правоохоронної системи; становлення пенітенціарної системи; відновлення виборчого процесу; відновлення авторитету і законності державної влади та владних інституцій; відновлення активності громадянського суспільства; відновлення соціально-економічної сфери; надання гуманітарної допомоги.

Вказані мета та завдання мають бути нормативно закріплені у законодавчих актах, що врегульовують здійснення Україною миротворчої діяльності.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 квітня 2009 року «Про Стратегію міжнародної миротворчої діяльності України»: Указ Президента України від 15 червня 2009 року № 435/2009. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435/2009>.
2. Ольховая Ю.І. Методологічні аспекти миротворчої діяльності України / Ю.І. Ольховая // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – Вип. 43. – С. 313–317. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpviku_2013_43_54.
3. Назаренко П.Г. Участь військовослужбовців внутрішніх військ МВС України в миротворчій діяльності: сучасний стан та перспективи [Текст] / П.Г. Назаренко // Запорізький національний університет // Вісник Запорізького національного університету // Юридичні науки: зб. наук. пр. / Запорізький національний університет. – Запоріжжя: ЗНУ. – 2011. – № 1. – С. 152–157. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2011/ur_2011_1/152-157.pdf.
4. Challenges of Strengthening Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations / William J. Durch, Alison C. Giffen // Background Paper Prepared for 3rd International Forum for Challenges of Peace Operations, 27–29 April 2010. – Queenbeyan, Australia, October, 2010. – 57 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Challenges_of_Strengthening_POC_in_Peace_OperationsDurchGiffenFINALOct2010.pdf.

6. Мандаты и правовые основы: официальный сайт Организации Объединенных Наций. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml>.

7. DPKO Policy on Support for Reform, Restructuring and Rebuilding of Police and Law Enforcement Agencies, Ref. DPKO/PD/2006/00070, 18 December 2006. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://dag.un.org/handle/11176/24463p1>.

8. Доклад Генерального секретаря ООН от 11 июня 2009 года «О миростроительстве в период непосредственно после окончания конфликта» (A/63/881-S/2009/304). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/367/72/PDF/N0936772.pdf>.

Анотація

Воробйов Р. А. Завдання миротворчої діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

У статті досліджуються завдання миротворчої діяльності України. Розглядаються правові засади визначення завдань миротворчої діяльності України. Здійснюється аналіз наукових досліджень щодо правового регулювання завдань миротворчої діяльності.

Ключові слова: міжнародні миротворчі операції,

міжнародна миротворча діяльність, миротворчий контингент, миротворчий персонал, правове регулювання.

Аннотация

Воробьев Г. А. Задача миротворческой деятельности как объект административно-правового регулирования. – Статья.

В статье исследуются задачи миротворческой деятельности Украины. Рассматриваются правовые основы определения задач миротворческой деятельности Украины. Осуществляется анализ научных исследований по правовому регулированию задач миротворческой деятельности.

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

Summary

Vorobyov R. A. Peacekeeping task as object of administrative and legal regulation. – Article.

The article investigates problem peacekeeping of Ukraine. Considered legal basis of tasks Ukraine peacekeeping. The analysis of research on regulation tasks of peacekeeping.

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