

УДК 355.011

М.В. Бейлін, С.В. Нємченко

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ МІЖНАРОДНОЇ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

На основі проведеного порівняльного аналізу нормативно-правової бази міжнародної миротворчої діяльності ООН і США сформульовані пріоритетні цілі й обґрунтовано висновок про необхідність удосконалювання нормативно-правової бази, що регламентує миротворчу діяльність ЗС України.

Ключові слова: законність, легітимність, миротворча діяльність.

Постановка проблеми

Однією з найважливіших геополітичних тенденцій сучасності є формування однополярного миру. Проявом цієї тенденції є прагнення керівництва США підмінити миротворчі функції ООН. Мова, однак, йде не про механічну заміну, оскільки підходи ООН і США до здійснення миротворчої діяльності істотно відрізняються. Наявність множинних "білих плям" у присвячених питанням миротворчості розділах міжнародного права, широке використання суб'єктами миротворчості прецедентного права в операціях з підтримки миру і примушення до миру, а також курс України на вступ у НАТО породжують об'єктивну потребу у вирішенні однієї з задач військової побудови – удосконалюванні нормативно-правової бази, що регламентує миротворчу діяльність ЗС України.

Мета статті – проведення порівняльного аналізу підходів до миротворчості, які практикують ООН і США, та формування пріоритетних цілей удосконалювання нормативно-правової бази миротворчої діяльності ЗС України.

Основний матеріал

Підходи ООН і США до здійснення миротворчої діяльності впливають із сформульованих у програмних документах ООН і США цілей і принципів ведення миротворчої діяльності. Порівняємо їх, використовуючи Устав ООН [1] та Об'єднану доктрину воєнних операцій невоєнного часу ЗС США (далі за текстом – Доктрину ВОНЧ) [3].

Підхід, який практикує ООН, припускає, що будь-яка миротворча місія повинна ґрунтуватися на міжнародній підтримці, прихильності базовим законам і конвенціям та розумній силі. Вона може початися лише при наявності санкції Ради Безпеки (РБ) ООН, яка є органом, спеціально створеним для забезпечення швидких і ефективних дій ООН.

Головною метою ООН є підтримка міжнародно-

го миру та безпеки і прийняття в цих цілях ефективних колективних мір для запобігання й усунення погрози миру та придушення актів агресії або інших порушень миру (п. 1 ст. 1 Статуту ООН). Основні принципи миротворчості ООН такі [2, с. 19 – 24]:

1. Легітимність, що випливає з факту установи і санкціонування операції Радою Безпеки. В основі її лежить розуміння того, що операція справедлива і відображає волю всього міжнародного співтовариства, а не приватні інтереси.

2. Згода і співробітництво. Миротворчі місії ООН реалізуються за згодою і за підтримкою основних сторін, які втягнуті в конфлікт.

3. Ясний і здійснений мандат. Важливо, щоб у мандаті ставилися ясні та реалістичні цілі, щоб операція з підтримки миру, а також політична і матеріальна підтримка, від якої вона залежить, були цілеспрямовані й орієнтовані на досягнення загальновищезначаних і погоджених цілей.

4. Єдність і нейтралітет. Місія ООН повинна функціонувати як цілісна структура, що відображає волю всього міжнародного співтовариства. Сили ООН повинні бути нейтральні за своїм характером і не можуть займати позицію однієї із сторін, якщо вони не втягнуті в конфлікт. Їх мандат – це контроль і вирішення конфлікту.

5. Мінімальне використання сили. У миротворчій діяльності сила не використовується для виконання задач місії (за винятком випадків, коли вона необхідна для самооборони особового складу місії ООН і захисту власності).

Повноваження на примушення до миру містяться в главі VII Статуту ООН і включають застосування збройних сил для підтримки або відновлення міжнародного миру та безпеки в ситуаціях, в яких РБ визначила існування будь-якої погрози миру, будь-якого порушення миру або акта агресії.

Сформульований у главах VI і VII Статуту ООН алгоритм вирішення конфліктів установлює, що до

застосування військової сили ООН варто переходити тільки після того, як були використані та не набули належної дії мирні способи впливу на ситуацію. При цьому на проведення як миротворчих операцій, так і операцій з примушення до миру потрібен дозвіл Ради Безпеки. Існуючий порядок, коли для ухвалення рішення РБ необхідні погоджені голоси всіх п'яти постійних плюс як мінімум чотирьох непостійних членів РБ, дозволяє ООН проводити зважену миротворчу політику, що підтримується більшістю держав світу. Однак через систему вето РБ за минулі піввіку лише тричі мала можливість санкціонувати застосування сили для проведення операцій з підтримки колективної безпеки.

Підхід військово-політичного керівництва США відображено у прийнятій в 1995 році Об'єднаній доктрині воєнних операцій невоєнного часу, де керівництво США сформулювало свої погляди на цілі, типи, планування та проведення воєнних операцій невоєнного часу, до яких віднесені і миротворчі операції. Останні розділяються на операції з підтримки миру та операції з примушення до миру. У преамбулі даного документа сказано, що він "є керівним документом ЗС США, ... положення якого при застосуванні об'єднаних сил є пріоритетними ... і якого повинні дотримуватися командири сил, що діють у складі багатонаціональної коаліції (альянсу)" [3, с. 3]. Положення Доктрини ВОНЧ відображені та розвинуті в прийнятому в 2002 р. статуті ЗС США FM 3-0 [4].

Метою США при проведенні ВОНЧ, зокрема, є:
стримування від розв'язання війни;
дозвіл конфліктів;
підтримка миру.

Згідно з [3], "однією з цілей ВОНЧ може бути стримування від розв'язання війни з метою захисту інтересів США за допомогою інтервенції", що виходить далеко за рамки підходу, який практикує ООН (див. принцип "Мінімальне використання сили") [3, с. 9]. ВОНЧ, що проводяться із застосуванням військової сили, такі як операції з примушення до миру, "можуть носити ті ж риси, що і війна, включаючи активні бойові дії та залучення більшої частини бойових можливостей" [3, с. 13].

Інструментами досягнення цих цілей названі, зокрема, ВОНЧ таких типів [3, с. 29]:

примушення до миру;
протитерористичні (анти- та контртерористичні) операції;
демонстрація сили / рейд / удар;
боротьба з повстанцями.

Видно, що вищеназвані операції не можуть проводитися при дотриманні нейтралітету сил, які проводять операцію. Більш того, у число принципів проведення миротворчих операцій ЗС США взагалі

не входить принцип дотримання нейтралітету, що є одним з найважливіших принципів миротворчості ООН. У 70-сторінковій Доктрині ВОНЧ поняття "нейтральність" згадується лише двічі: перший раз, коли мова йде про приймаючих у миротворчих акціях цивільних особах і організаціях [3, с. 24], і другий – у такому контексті: "...кращим порівняно з терміном "розвідка" є використання терміна "збір інформації". Цей термін також підходить для використання в ході миротворчих операцій, оскільки миротворці повинні бути відкритими, нейтральними та об'єктивними" [3, с. 47].

Принцип згоди сторін. Доктрина ВОНЧ дозволяє ЗС США проводити операції і під час відсутності санкції РБ. Дане твердження може бути проілюстровано такими положеннями Доктрини ВОНЧ.

1. З приводу установа виняткових зон у повітряному, морському або наземному просторі: "...Такі заходи звичайно проводяться під егідою ООН або інших міжнародних організацій, членом яких є США. Разом з тим вони можуть здійснюватися Сполученими Штатами в односторонньому порядку" [3, с. 32].

2. "Операція з примушення до миру – це застосування (або погроза застосування) військової сили, зазвичай здійснюване при схваленні міжнародного співтовариства... На відміну від миротворчих операцій для проведення таких операцій не потрібна згода ворогуючих держав або інших учасників конфлікту" [3, с. 41].

3. Про рятувальні операції: "...Вони можуть проводитися таємно (нелегально), потай або відкрито" [3, с. 42]. "...Евакуаційні операції можуть проводитися без попередження" [3, с. 40].

Принцип легітимності. У Доктрині ВОНЧ не вживаються однозначно трактуємі в смислі "законність" юридичні терміни "legality", "lawfulness" і "law", а використано термін "legitimacy" (легітимність). Між цими досить близькими на перший погляд поняттями існує принципова різниця. Законність, зокрема законність у ЗС, є строгим і точним дотриманням і виконанням загального та військового законодавства органами військового управління, військовими посадовими особами, усіма без винятку військовослужбовцями і службовцями [6]. Легітимність ж є визнанням або підтвердженням законності державної влади, якого-небудь соціального інституту, статусу, повноважень, що спирається на прийняті в даному суспільстві цінності. Основою легітимності можуть бути традиції і звичаї, харизма, конституційні норми, демократичні вибори, референдум або плебісцит [7]. Таким чином, термін "легітимність" може трактуватися як "уявлення про законність", а "легітимність" – як "визнання законними або ухвалення тих чи інших дій". Яскравим прикладом

легітимації є формування в американській суспільній свідомості уявлення про те, що після Перл-Харбора атомне бомбардування Хіросіми стало болючим, але необхідним атрибутом справедливої війни [8]. Аналіз контексту, в якому термін "legitimasu" вжитий у Доктрині [3], дозволяє зробити висновок, що задача неухильного дотримання норм міжнародного права і законів країни перебування при проведенні ВОНЧ перед ЗС США не ставиться. Мова йде лише про необхідність додання своїм діям видимості законності та визнанні їх справедливими і законними конкретною аудиторією. Це твердження можна проілюструвати такими прикладами з тексту доктрини.

1. "Виділені сили в ході ВОНЧ повинні сприяти легітимності операції та підтримувати уряд країни, в якій проводиться операція, наскільки це можливо". "... необхідно балансувати таким чином, щоб проводити операцію, домагатися досягнення політичних цілей і при цьому вживати заходів обережності. ...здійснення цього балансування на шкоду легітимності операції додає вигляд більшої легітимності діям протилежної сторони" [3, с. 10].

2. "У ВОНЧ легітимність є сукупністю факторів, що ґрунтується на сприйнятті специфічною аудиторією правових і моральних сторін ряду дій, а також уявлень про їх справедливість. Цією аудиторією може бути громадськість США, іноземні держави, населення в зоні відповідальності або в зоні проведення об'єднаної операції або ж сили сторін, що приймають участь в операції" [3, с. 25].

3. "...уявлення про законності часто є вирішальним елементом. Завчасне здійснення психологічних операцій і програми гуманітарної та цивільної допомоги полегшує формування уявлення про легітимності проведеної операції уряду країни перебування. ...Це уявлення може бути посилене за рахунок стриманості при застосуванні сили, правильного підбору і дисциплінованості сил, задіяних в операції. Уявлення, яке формується суспільною думкою в США про законності, зміцнюється також, якщо існує очевидна загроза національним або гуманітарним інтересам і впевненість у тому, що життя американських громадян не піддається необґрунтованому ризику" [3, с. 25].

4. "Агресивний інформаційний менеджмент абсолютно необхідний на міжнародному рівні для надання впливу на політичні думки і додавання легітимності діям США у ВОНЧ" [3, с. 28].

Таким чином, підходи, які практикують ООН і США до проведення миротворчих організацій, розрізняються за найважливішими принципами, цілями і засобами їх досягнення.

Пріоритетами підходу ООН є: мир, законність, нейтралітет миротворців, згода сторін. Негативним

наслідком такого підходу є принципова можливість виникнення ситуацій, коли миротворчі зусилля ООН мають низьку ефективність або ООН виявляється як миротворча організація в принципі недієздатною. Наприклад, у колишній Югославії протягом 1992 – 1995 рр. у результаті проходження принципу нейтралітету сили ООН найчастіше не перешкоджали масовому знищенню мирного населення [5]. Водночас проведені без санкції РБ ООН югославська (1999 р.) й іракська (2003 р.) кампанії фактично стали агресіями, яким ООН не змогла запобігти.

Сильною стороною американського підходу є те, що він спирається на більш розвинутий інструментарій і дозволяє здійснювати динамічне реагування на кризові ситуації. Його пріоритетами є: національні інтереси; необов'язковість дотримання нейтралітету, норм міжнародного права і законів країни перебування; можливість одноособового прийняття рішень і здійснення дій; примушення союзників до слідування американським доктринам і фактичне використання союзників у власних цілях. Спільне дослідження керівних документів і практики операцій дозволяє зробити висновок про те, що проведені ЗС США миротворчі операції й операції з примушення до миру є або безпосередньою проекцією сили в інтересах цієї держави, або опосередкованим засобом додання видимості законності та справедливості іншим силовим акціям ЗС США. Негативним наслідком такого підходу є зниження міжнародного авторитету США та зростання антиамериканських настроїв в усьому світі, що саме по собі є загрозою національній безпеці даної держави. Про це в програмній статті говорить один з авторів зовнішньої політики США Збігнев Бжезінський [8].

Закінчуючи порівняння, не можна не згадати про те, що в Європі набула поширення тенденція при проведенні миротворчих операцій із силовими елементами перевищувати надані мандатом ООН повноваження і фактично діяти на практиці в обхід ООН, прикриваючи формальним ухваленням операцій Радою Безпеки і розширено трактуючи видані їм мандати. Проявами названої тенденції став фактичне відхилення від принципу нейтралітету в 1992 – 1995 рр. миротворчого контингенту ООН на території колишньої Югославії, а також полювання військовослужбовців західних контингентів за звинуваченими Міжнародним трибуналом по території колишньої Югославії [9].

Правові рамки миротворчої діяльності України сформовані приблизно сотнею нормативних актів, велика кількість яких є ситуативними документами. Концептуальні ж основи миротворчої діяльності України загалом закладені в Закон України "Про долю України в міжнародних миротворчих операціях" [10], стаття 2 якого визначає умови участі Укра-

їни в міжнародних миротворчих операціях у такий спосіб: це або операції, проведені за рішенням РБ ООН або ж за узгодженням і під контролем РБ ООН, або операції Організації з безпеки і співробітництва в Європі або інших регіональних організаціях, що несуть відповідальність у сфері підтримки міжнародного миру і безпеки відповідно до положень глави VIII Статуту ООН. Зіставивши, наприклад, положення закону [10] зі змістом прийнятого 20.03.2003 р. Закону України № 633-IV [11], можна побачити, що з прийняттям останнього Верховна Рада створила правову колізію з законом [10], оскільки резолюція РБ ООН № 1483, яка легітимізувала присутність іноземних військ в Іраку, була прийнята 22 травня 2003 р., тобто через два місяці після прийняття закону [11].

Недопущення подібних колізій між концептуальними та ситуативними нормативними актами України є важливою задачею удосконалювання вітчизняної нормативної бази. Іншою важливою задачею є забезпечення безумовної відповідності згаданої нормативної бази правовим нормам Статуту ООН і несучих відповідальність за підтримку миру регіональних організацій, членом яких є Україна, як при її сучасному позаблоковому статусі, так і у випадку вступу в альянс.

Висновки

На фоні посилення міжнародного впливу США і проведеного Україною курсу на вступ у НАТО існує об'єктивна необхідність в удосконалюванні нормативно-правової бази, що регламентує миротворчу діяльність ЗС України. Це удосконалювання повинно забезпечити:

поєднане й аргументоване відстоювання національних інтересів України при здійсненні миротворчої діяльності;

ведення її в правовому полі ООН і регіональних організацій, що несуть відповідальність за підтримку миру;

недопущення колізій між концептуальними і ситуативними нормативними актами України;

недопущення використання ЗС України в інтересах окремих держав.

Одним з можливих напрямків роботи з удосконалювання нормативно-правової бази може стати розробка керівного документа (настанови) з проведення миротворчих операцій для ЗС України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Устав Организации Объединенных Наций. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.librarium.ru/article_84.htm.

2. Руководящие принципы деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/books/peacekeeping_training/GenGuide_ru.pdf.

3. Joint Doctrine for Military Operations Other Than War. Joint Pub 3-07, 16 June 1995. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dtic.mil/doctrine//jel/new_pubs/jp3_07.pdf.

4. FM 3-0. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://akocomm.us.army.mil/usapa/doctrine//DR_pubs//dr_aa/pdffm3_0.pdf.

5. Гуськова Е. Политика ООН и военные действия НАТО на территории бывшей Югославии в 90-е годы XX века – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guskova.ru/w/wars/2000-feb>.

6. Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1983. – 863 с.

7. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1990. – 624 с.

8. Бжезинский З. Последний суверен на распутье. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ng.ru/ideas/2006-02-17/1_suveren.html.

9. Лебедев А. Международное миротворчество и Россия. – Аналитический бюллетень для руководителей. – 2001. – Т. 5, № 10(100).

10. Закон Украины № 613-XIV "Про участь України в міжнародних миротворчих операціях". – Відомості Верховної Ради, 1999, № 22-23, ст.202) (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1106-IV (1106-15) від 10.07.2003).

11. Закон України "Про схвалення рішення Президента України про направлення 19-го окремого батальйону радіаційного, хімічного та біологічного захисту Збройних Сил України до Держави Кувейт для надання допомоги в захисті цивільного населення цієї держави від наслідків можливого застосування зброї масового ураження та у ліквідації можливих наслідків застосування зброї масового ураження на території Держави Кувейт". – Відомості Верховної Ради, 2003. – № 25. – Ст. 179.

Надійшла 5.05.2006

Рецензент: д-р техн. наук, старший науковий співробітник О.Б. Леонт'єв, Об'єднаний науково-дослідний інститут Збройних Сил, Харків.