

Л. В. Пероваздобувач кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЙ ООН

Стаття присвячена дослідженню проблем міжнародно-правового регулювання миротворчих операцій ООН. Наголошується на тому, що актуальність вивчення проблем міжнародно-правового регулювання миротворчих операцій ООН полягає як у теоретичному пошуку нових її форм, так і в реалізації цих форм у практиці міжнародних відносин.

Зазначено, що, в першу чергу проблеми полягають у відсутності чіткої нормативно-правової бази миротворчості, нездатності ООН ефективно застосовувати вже створені механізми для врегулювання конфліктів. Визначений масив правової бази ООН для проведення міжнародних миротворчих операцій та роль Статуту ООН як основоположного документа для діяльності всіх її органів.

З'ясовані концептуальні основи Статуту ООН як сучасного інструменту підтримання миру та безпеки у світі та механізми його використання як методу запобігання та врегулювання міжнародних конфліктів. Наголошено, що основою для будь-якої миротворчої місії є чіткий і точний мандат Ради Безпеки ООН, на базі якого здійснюється розгортання миротворчої операції. Наголошується, що Рада Безпеки ООН несе головну відповідальність за підтримання миру і безпеки.

З'ясовано, що Генеральна Асамблея ООН відіграє ключову роль у фінансуванні миротворчої діяльності, хоча безпосередньо не приймає політичні рішення з питань організації та проведення миротворчих операцій. Зазначено, що Статут ООН не містить достатньої та стабільної правової основи для проведення міжнародних миротворчих операцій із підтримання миру. Правовою основою для кожної операції є резолюції Ради Безпеки.

Визначено, що за відсутності в міжнародному праві юридично обов'язкового джерела, яке визначало би міжнародні миротворчі операції з підтримання миру в тому вигляді, як вони формуються і здійснюються у теперішній час, колишнім Генеральним секретарем ООН Дагом Хаммаршельдом була запропонована концепція «шостого з половиною розділу Статуту ООН».

Запропоновано внести поправки до ст. 42 Статуту ООН, яка містить весь потенціал стосовно проведення міжнародних миротворчих операцій із підтримання миру. Зазначено, що ст.ст. 39–51 Статуту ООН що стосуються проведення міжнародних миротворчих операцій, потребують переробки. Підсумовується, що питання розроблення комплексного, концептуального підходу до розв'язання всього спектру проблем миротворчості, основою якого має стати міжнародне законодавство, є нагальним та актуальним.

Ключові слова: Статут ООН, Рада Безпеки ООН, Генеральна Асамблея ООН, миротворчі місії, миротворчість ООН.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації проблеми міжнародної миротворчості відіграють особливу роль. ООН, як впливове міжнародне об'єднання, за всю історію свого існування зробила вагомий внесок у визначення міжнародно-правових критеріїв та юридичних норм стосовно стратегії та тактики підтримання миру.

Вітчизняна наука акумулювала чимало цінних відомостей про чинне міжнародне право стосовно миротворчості ООН. Водночас є певна

прогалина в інтегративному вивченні механізму міжнародно-правового забезпечення миротворчих операцій ООН із підтримання миру. Для його заповнення й видається необхідним охарактеризувати концептуальні аспекти функціонування та основні тенденції розвитку чинної системи правового регулювання міжнародних миротворчих операцій ООН.

Треба зазначити, що досвід міжнародної миротворчості ООН не завжди успішний, а інструментарій, що склався, – вельми дале-

кий від досконалості. Причинами цього явища є відсутність чіткої нормативно-правової бази миротворчості, нездатність ООН ефективно застосовувати вже створені механізми для врегулювання конфліктів і, отже, здійснювати основні функції, пов'язані з головною метою організації, спрямованою на підтримання міжнародного миру та збереження колективної безпеки.

Слід підкреслити, що конфлікти останніх років вражають особливою складністю та численністю. В таких умовах здатність ООН адекватно реагувати на наявні проблеми колективної безпеки сильно ускладнюється. Це й змушує багатьох науковців, політиків, державних діячів замислитися або над ефективним впровадженням вже наявних інструментів миротворчого процесу, або над розробленням нових.

Тому питання розроблення комплексного, концептуального підходу до розв'язання всього спектру проблем миротворчості, основою якого має бути міжнародне законодавство, є нагальним та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі тема міжнародно-правового регулювання міжнародних миротворчих операцій не отримала ще достатнього освітлення. Попри велику кількість наукових праць із врегулювання збройних конфліктів, загальним питанням миротворчості ООН, колективної безпеки та дипломатії великих держав, конкретного міжнародно-правового дослідження концептуальних аспектів функціонування та основних тенденцій розвитку механізму правового регулювання миротворчих операцій ООН доволі мало.

Дослідженням цієї теми займалися такі відомі зарубіжні автори, як юристи-міжнародники Е. Аречага, Д. Брайерли, Т. Гишерт, А. Дервотт, М. Мулинен, М. Нордквіст, Ж. Пікте, А. Роберте. Серед вітчизняних та російських науковців треба зазначити Л.Є. Панченко, К.М. Бекяшева, Л.М. Бірюкова, І.П. Бліщенко, М.І. Ентіна, С.А. Єгорова, Ю.Н. Жданова, Б.М. Кліменко, Ю.М. Колосова, Ю.Я. Міхеєва, А.П. Мовчана, Г.І. Морозова, О.І. Нікітіна, В.П. Романова, В.С. Семенова, Е.І. Скакунова, Б.Р. Тузмухамедова, Г.І. Тункіна, Н.А. Ушакова, В.Н. Федорова, С.В. Черніченко.

Мета статті – дослідити правову проблематику проведення міжнародних миротворчих операцій ООН та надати деякі пропозиції для розв'язання проблем миротворчості, основою якої є і має бути міжнародне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Міжнародно-правове забезпечення проведення міжнародних миротворчих операцій – найголовніший аспект будь-якої операції. Миротворці зобов'язані керуватися кількома або всіма нормами внутрішнього права нації перебування та нації-відправника, міжнародного гуманітарного права, положень та мандатів регіональних організацій, угод про статус сил, інших галузей міжнародного права залежно від виду конфлікту та специфічної ситуації.

До правової бази ООН для проведення міжнародних миротворчих операцій належить низка правових документів: 1) Статут ООН, що регулює правові питання проведення миротворчих операцій; 2) Мандат конкретної миротворчої операції; 3) універсальні міжнародно-правові акти, що регламентують захист прав людини як у мирний, так і у воєнний час; 4) інші міжнародно-правові документи, а саме: Угода про статус дій (місії) (SOMA); Угода про статус збройних сил (SOFA); Конвенція про привілеї та імунітети ООН 1946 р.; Конвенція ООН щодо безпеки персоналу ООН та пов'язаного з нею персоналу 1994 р.; меморандуми про взаєморозуміння між урядами країн-контрибуторів та ООН щодо надання ресурсів до миротворчої місії ООН; бюлетень Генерального секретаря ООН «Щодо застосування міжнародного гуманітарного права для Сил ООН із підтримки миру» 1999 р., технічні угоди між міністерствами оборони країн-контрибуторів та міжнародними організаціями.

Правовий захист персоналу ООН, який залучається до операцій із підтримання миру, передбачений такими нормативно-правовими актами: 1) Конвенція ООН щодо безпеки персоналу ООН та пов'язаного з нею персоналу 1994 р.; 2) Конвенція про привілеї та імунітети ООН 1946 р.; 3) Право збройних конфліктів (для операцій із примушення до миру, за главою VII Статуту ООН).

Статут ООН [1] є основоположним документом для діяльності всіх її органів. Він покладає на Раду Безпеки ООН головну відповідальність за підтримання миру і безпеки, що дає йому змогу запроваджувати операції ООН із підтримання миру.

Розділ VI Статуту розглядає питання «мирного вирішення спорів». Розділ VII Статуту ООН містить положення, які передбачають «дії щодо загрози миру, порушення миру або актів агресії». Останнім часом Рада Безпеки посилається на цей розділ Статуту у процесі прийняття резо-

люцій, які санкціонують розгортання операцій ООН із підтримання миру в складних умовах постконфліктних ситуацій, у тих випадках, коли держава не спроможна забезпечити безпеку і правопорядок. Розділ VIII Статуту передбачає участь регіональних угод або регіональних органів діяльності з підтримання міжнародного миру і безпеки за умови, що такі угоди або діяльність таких органів сумісні з цілями і принципами розділу I Статуту ООН.

Основою для будь-якої миротворчої місії є чіткий і точний мандат, розроблений шляхом консультацій із державами-учасниками або зацікавленими сторонами, який охоплює всі основні елементи миротворчої операції. Виняток становлять ситуації на основі розділу VII Статуту (про примусові заходи для відновлення миру). Але основним критерієм є те, що держава, військовий контингент якої бере участь в операції з підтримання миру, мала бути абсолютно нейтральною до кожної з воюючих сторін і мати при цьому лише одну мету – врегулювати збройний конфлікт.

Розгортання миротворчої операції здійснюється на основі мандатів Ради Безпеки ООН. Вона приймає рішення про місце і час розгортання операції та вживає заходів у зв'язку з кризовими ситуаціями, розглядаючи кожен окремий випадок індивідуально і застосовуючи щодо кожного з них певний арсенал інструментів для врегулювання конфлікту. Рада Безпеки започатковує операції з підтримання миру шляхом прийняття резолюції, в якій формується мандат і визначаються масштаби місії. Крім того, Рада Безпеки на постійній основі здійснює нагляд за діяльністю операцій ООН із підтримання миру, в тому числі шляхом представлення періодичних доповідей Генерального секретаря і проведення спеціальних засідань Ради Безпеки для обговорення проведення конкретної операції.

Генеральна Асамблея ООН відіграє ключову роль саме у фінансуванні миротворчої діяльності, хоча безпосередньо не приймає політичні рішення з питань організації та проведення миротворчих операцій. Резолюція 377 (V) «Єдність на користь миру» Генеральної Асамблеї від 03.11.1950 р. [2] передбачає право Генеральної Асамблеї розглядати питання в тому випадку, якщо Рада Безпеки не в змозі виконувати свої обов'язки через розбіжності у поглядах постійних членів.

З розвитком конфлікту, його ескалації або врегулювання ООН проводить низку консультацій, щоб обрати найбільш ефективні заходи

реагування з боку міжнародного співтовариства. На початковому етапі Генеральний секретар ООН може запросити надати стратегічну оцінку, щоб визначити всі можливі варіанти участі ООН. Якщо дозволяють умови безпеки, Секретаріат спрямовує місію з технічної оцінки на територію, де передбачається розгортання миротворчої операції. Місія з оцінки проводить огляд загальної обстановки у сфері безпеки, політичної, військової і гуманітарної ситуації, стан у сфері прав людини й аналізує можливі наслідки цих факторів для операції. На базі висновків і рекомендацій Генеральний секретар ООН готує доповідь для Ради Безпеки. У доповіді, як правило, представлені можливі варіанти розгортання миротворчої операції з урахуванням її масштабів і ресурсів.

Зрештою, приймається рішення, в якому кваліфікується певна подія, окреслюється заходи для вирішення ситуації, санкціонується проведення операції шляхом прийняття резолюції, в якій визначаються мандат і масштаби операції і детально прописуються завдання, які має виконати місія. Призначення всіх вищих посадових осіб (Спеціальний представник, Командуючий силами операції з підтримання миру, Комісар поліції і старший цивільний персонал) здійснює Генеральний секретар [3, с. 362].

У міжнародному праві відсутнє юридично обов'язкове джерело, яке визначало би міжнародні миротворчі операції з підтримання миру в тому вигляді, як вони формуються і здійснюються у теперішній час. За відсутності такого джерела колишнім Генеральним секретарем ООН Д. Хаммаршельдом була запропонована концепція «шостого з половиною розділу Статуту ООН» [4, с. 290].

Сенс її в тому, що нездатність ООН використовувати потенціал заходів із підтримання миру та примусу до миру, що закладений в її Статуті, викликала до життя заходи, що виходять за межі мирних заходів, що окреслені у Розділі VI, але й не отримують рівня використання збройних сил, котрі передбачені у Розділі VII [5, с. 8]. Така концепція є результатом доволі ліберального тлумачення Статуту ООН. Однак можна очікувати, що в умовах, коли практична потреба в застосуванні міжнародних миротворчих операцій із підтримання миру нарастає, а сам Статут не надає адекватних заходів їх регулювання, вона буде зберігати привабливість та своїх прихильників.

Статут ООН не містить достатньої та стабільної правової основи для проведення між-

народних миротворчих операцій із підтримання миру. Правовою основою для кожної операції є резолюції Ради Безпеки, які несуть правове навантаження, але вони є адміністративними актами, що мають цільове призначення та обмеження за часом дії. Не можна заперечувати значення інших документів ООН, зокрема матеріалів Ради Безпеки, доповідей Генерального секретаря, в яких висувуються принципи проведення міжнародних миротворчих операцій із підтримання миру, узагальнюється їх досвід, висувуються ідеї з їх удосконалення та розвитку.

Однак в юридичному сенсі лише деякі з цих документів можуть, у кращому разі, розцінюватися як допоміжні засоби тлумачення, іншими словами, як матеріали, що допомагають зрозуміти сутність міжнародних миротворчих операцій із підтримання миру, але не визначають їх правовий статус, права та обов'язки сторін, так чи інакше причетних до їх здійснення тощо. Іншими словами, між основоположним документом – Статутом ООН, який прямо не передбачає міжнародні миротворчі операції з підтримання миру, – і резолюціями Ради Безпеки, які санкціонують операцію та формулюють її мандат, є значна прогалина.

В умовах зростаючого числа та різноманіття сучасних міжнародних миротворчих операцій відсутність стабільної правової основи ускладнює вироблення мандату, знижує ефективність операцій, згубно впливає на довіру світової спільноти до такої форми підтримання міжнародного миру та безпеки.

Найбільш практичним засобом заповнення цієї прогалини стало би прийняття поправок до Статуту ООН шляхом змін окремих статей або навіть включення нового спеціального розділу. Наприклад, чому би не внести поправку в ст. 40 Статуту ООН, в якій йдеться про повноваження Ради Безпеки ООН вживати тимчасові заходи для попередження погіршення ситуації, що загрожує міжнародному миру і безпеці, або в ст. 41 Статуту ООН, що регулює вжиття заходів, не пов'язаних із використанням збройних сил, доповнивши одну з них абзацем, що в загальних рисах регулює проведення міжнародних миротворчих операцій.

Сили, що беруть участь у міжнародних миротворчих операціях під курівництвом ООН, не можна назвати збройними силами, як їх розуміє Статут, так що така поправка могла би здатися цілком доречною. В реальності прийняття поправок є найменш імовірним шляхом норма-

тивного врегулювання міжнародних миротворчих операцій.

Про це свідчить досвід довгих та безрезультатних спроб зміни деяких положень Статуту, у тому числі прийняття поправок із такого важливого і чутливого питання, як обґрунтування миротворчих операцій із підтримання миру. Крім того, багатокомпонентний і багатофункціональний характер сучасних міжнародних миротворчих операцій робить нереальною та недоцільною їх жерстку фіксацію в тому чи іншому розділі або статті Статуту ООН. Сучасні міжнародні миротворчі операції можуть складатися з військового, цивільного, поліцейського компонентів; вони можуть виконувати функції з підтримання миру, примусу до миру або встановлення миру.

Можна запропонувати інший варіант: розробку конвенції ООН, що конкретизує положення Статуту ООН стосовно миротворчих операцій із підтримки миру. Мова могла би йти про розробку рамкового документа, що встановлює, насамперед, понятійний апарат, а також загальні та оперативні принципи проведення міжнародних миротворчих операцій, основи статусу їх учасників. Рамковий документ у подальшому міг би доповнюватися спеціальними угодами, що більш детально регулюють окремі аспекти проведення міжнародних миротворчих операцій [6, с. 72].

З юридичної точки зору така конструкція цілком коректна та спирається на вже наявний досвід. Наочний приклад – це Конвенція 1981 р. про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, яка може вважатися такою, що завдає надмірні ушкодження або має невибіркову дію [7, с. 31]. Текст Конвенції містить загальні положення, а конкретні заборони на уламки, що неможливо виявити, міни-пастки, запальну зброю, засліплюючий лазер, включені до протоколів, що додаються до Конвенції.

У рамках ООН існують органи, де такий документ може бути розроблений, – це Спеціальний комітет з операцій із підтримання миру та Комісія міжнародного права. Є вже і окремі елементи, які могли би бути дорацьовані та скласти як рамкову конвенцію, так і конкретизуючі її угоди. Це робочі документи Ради Безпеки, наприклад, Записка його Голови від 28.05.1993 р., яка містить перелік оперативних принципів проведення миротворчих операцій. Сюда можна зарахувати доповідь Генерального секретаря ООН 1990 р., яка

включає типову угоду про статус сил під час проведення міжнародних миротворчих операцій [8]. До запропонованої структури могла би бути зарахована вже укладена Конвенція про безпеку персоналу ООН та пов'язаного з нею персоналу 1994 р. [9]. Зрештою, це зростаюча група угод, в яких держави-члени ООН повідомляють Секретаріат ООН про ресурси, які вони зможуть надати для проведення міжнародної миротворчої операції.

Висновки та пропозиції. Міжнародно-правове регулювання миротворчих операцій ООН із концептуальної точки зору не зовсім достатнє для вирішення найважливіших задач міжнародної миротворчості. Потрібно уникати «подвійного стандарту» у плануванні, розробці та реалізації миротворчих операцій. Ст.ст. 39–51 Статуту ООН, які стосуються проведення миротворчих операцій, потребують переробки. Ст.ст. 45–47, що стосуються Воєнно-Штабного комітету ООН, який з середини 1947 р. фактично не діє, доцільно скасувати.

Необхідно внести поправки до ст. 42 Статуту ООН, яка містить весь потенціал стосовно проведення миротворчих операцій із підтримання миру. Ці поправки мають містити правове обґрунтування застосування збройних сил, визначати відповідальність за порушення в процесі проведення операцій тощо. ООН у своїй миротворчій діяльності має враховувати нові обставини у світі, що змінюється, та знаходити нові прийоми миротворчості з урахуванням всіх можливостей чинного міжнародного права.

Список використаної літератури:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй 1948 р. Київ : Представництво ООН в Україні. 2008. 67 с.
2. Єдність на користь миру: Резолюція Генеральної Асамблеї № 377 (V) від 3 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_600. (дата звернення: 14.10.2019).
3. Панченко Л.Є. Міжнародно-правова та внутрішньо-правова регламентація проведення міжнародної миротворчої діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 361–366.
4. Eliasson J. Preventive Diplomacy. *The adventure of peace : Dag Hammarskjold and the future of the United Nations*. Ney-York, 2006. P. 286–297
5. Myron Nordquist. What Color Helmet? Reforming Security Council Peacekeeping Mandates. *Newport Paper*. Number Twelve. Aug., 1997. 86 p.
6. Тузмухамедов Б.Р. Некоторые правовые проблемы операций по поддержанию мира (взгляд исследователя с практическим опытом). *Московский журнал международного права*. 1999. № 1. С. 69–84.
7. Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXIX. Москва, 1985. С. 24–35.
8. Типовое соглашение о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и странами, в которых проводятся операции: доклад Генерального секретаря A/45/594. 9 October 1990. UNPOC Handout: SWEDINT, 2002.
9. Конвенция о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1994 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/un_personnel_safety.sht (дата обращения: 13.10.2019).

Pierova L. V. Problems of international legal regulation of UN Peacekeeping Operations

The article is devoted to the study of problems of international legal regulation of UN peacekeeping operations. It is emphasized that the relevance of studying the problems of international legal regulation of UN peacekeeping operations lies both in the theoretical search for new forms of it and in the implementation of these forms in the practice of international relations.

First of all, the problems are the lack of a clear legal framework for peacekeeping, the inability of the UN to effectively apply the mechanisms already in place to resolve conflicts. An array of the UN legal framework for international peacekeeping and the role of the UN Charter as a fundamental document for the activities of all its bodies have been identified.

The conceptual underpinnings of the UN Charter as a modern tool for peace and security in the world and the mechanisms for its use as a method of preventing and resolving international conflicts have been clarified. It is emphasized that the basis for any peacekeeping mission is a clear and precise mandate of the UN Security Council, on the basis of which a peacekeeping operation is deployed. It is emphasized that the UN Security Council is primarily responsible for maintaining peace and security.

It is revealed that the UN General Assembly plays a key role in financing peacekeeping activities, although it does not directly take political decisions on the organization and conduct of peacekeeping operations. It is noted that the UN Charter does not contain a sufficient and stable legal basis for conducting international peacekeeping operations. The legal basis for each operation is the Security Council resolutions.

It is determined that, in the absence of a legally binding source in international law, which would define international peacekeeping operations as they are now shaped and implemented, former Secretary-General Doug Hammarscheld proposed the concept of a “six-and-a-half chapter UN Charter”.

It is proposed to amend Article 42 of the UN Charter, which has the full potential of conducting international peacekeeping operations. Articles 39–51 of the UN Charter concerning the conduct of international peacekeeping operations need to be revised. It is concluded that the issue of developing a comprehensive, conceptual approach to solving the whole range of peacekeeping issues, which should be based on international law, is urgent and relevant.

Key words: *UN Charter, UN Security Council, UN General Assembly, peacekeeping missions, UN peacekeeping.*