

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В МІЖНАРОДНИХ ОПЕРАЦІЯХ З ПІДТРИМКИ МИРУ

За одинадцять років своєї незалежності Україна, яка за станом на 31 березня 2002 р. брала участь у дев'яти з 16 операцій ООН з підтримання миру, перетворилася на восьмий в світі контриб'ютор миротворчого персоналу з числа працівників органів внутрішніх справ [1]. Процес формування системи правового забезпечення участі МВС України у діяльності по забезпеченню міжнародної стабільності все ще не завершився, що обумовлюється динамічним характером міжнародних відносин цієї категорії. У своєму розвитку цей процес, на наш погляд, пройшов два етапи. Початок першого, етапу «становлення», відноситься до 19 листопада 1993 р., коли Верховна Рада України прийняла постанову «Про збільшення чисельності батальйону Збройних Сил України в миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надсилку групи військових спостерігачів», п.2 якої зобов'язував Міністерство внутрішніх справ «віділити до 20 осіб для можливого використання у силах цивільної поліції Сил ООН у колишній Югославії» [2]. Перший етап характеризувався створенням основних нормативно-правових актів, регулюючих суспільні відносини в галузі забезпечення міжнародного миру: Конституція України (1996 р.), Закони України «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» (1999 р.), «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав» (2000 р.), Указ Президента України про порядок розгляду пропозицій щодо участі України в міжнародних миротворчих операціях (2000 р.). Етап «становлення» завершився 18 квітня 2001 р. виданням наказу МВС України №286 «Про затвердження Положення про миротворчий персонал працівників органів внутрішніх справ України, осіб, звільнених з органів внутрішніх справ за віком або вислугою років, та відібраних для відрядження для участі в міжнародних миротворчих операціях».

Але трансформації, які мали місце у цієї галузі міжнародних відносин протягом останніх років, були такі стрімкі та масштабні, що обумовили потребу внесення певних змін та доповнень до чинного законодавства. До найбільш суттєвих нових тенденцій стосовно використання персоналу правоохоронних органів у діяльності із забезпечення міжнародної безпеки можуть бути віднесені: підвищення ролі регіональних інституцій як організаторів операцій з підтримання чи відновлення миру та цивільної поліції як провідного компоненту цих операцій; підвищення вимог до рівня професійної підготовки особового складу цивільної поліції; диверсифікація функцій, які виконуються цивільною поліцією в операціях на користь миру; впровадження новітніх технологій в організацію діяльності із забезпечення міжнародного миру тощо. З урахуванням того, що вищезгадані тенденції повинні найти своє відображення в законодавстві України, ми вважаємо, що розвиток правової бази діяльності, пов'язаної з участю працівників ор-

ганів внутрішніх справ України в операціях на користь миру, вступає в другу стадію, «етап удосконалення».

Слід зауважити, що традиційним предметом правового регулювання національного законодавства з питань забезпечення міжнародної безпеки є діяльність, пов'язана з участю в операціях на користь миру особового складу Збройних Сил країни. Водночас досвід урегулювання конфліктів, які загрожують міжнародному миру і безпеці, наприклад, у Боснії, Косово, Східному Тиморі, Афганістані, Іраку свідчить, що остаточне розв'язування конфлікту в значній мірі залежить від можливості світового співтовариства надійно забезпечити правопорядок у країні перебування міжнародної місії. Одним із найефективніших засобів вирішення цієї проблеми є створення та використання воєнізованих підрозділів поліції спеціального призначення. Саме тому однією з провідних складових операцій ООН у Косово та Східному Тиморі стали воєнізовані підрозділи спеціальної поліції, два із яких сформовані з працівників органів внутрішніх справ України. На наш погляд, у майбутніх операціях на користь миру роль правоохоронних структур піввієськового характеру буде зростати. Найбільш придатними для виконання завдань щодо врегулювання інтрадержавних конфліктів при відсутності згоди на це всіх їх учасників є підрозділи органів внутрішніх справ типу загонів спеціального призначення або жандармерії (внутрішніх військ). За характером своїх завдань вони належать до правоохоронних органів. За своєю структурою, системою управління та озброєнням – наближаються до своїх військових аналогів. Внаслідок цього виникає питання, чи регулюється процес прийняття рішення стосовно їх направлення до зони конфлікту нормою частини першої ст.4 Закону «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях», коли рішення приймається Президентом, або частини другої ст.4 Закону та п. 23 ст.85 Конституції, згідно з якими схвалення рішення щодо направлення підрозділів Збройних Сил України (ЗС) до іншої держави належить до повноважень Верховної Ради. Відповідь на це питання належить від того, чи можуть внутрішні війська бути віднесені до Збройних Сил? Відповідно до військової доктрини СРСР Внутрішні війська входили до складу Збройних Сил країни [3]. Згідно зі ст.1 Закону «Про Збройні Сили України» Збройні Сили України – це військові формування, на які відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [4]. Розділ V Концепції (основ державної політики) національної безпеки України відносить внутрішні війська до військових формувань, але відокремлює їх від Збройних Сил держави [5]. Ст.1 Закону «Про оборону України» визначає термін «оборона України» як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [6]. Водночас основним призначенням внутрішніх військ згідно зі ст.1 Закону «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» є охорона та оборона важливих державних об'єктів, охорона виправно-трудова і лікувально-трудова установ, а також участь в охороні громад-

ського порядку та боротьба із злочинністю [7]. З організаційного боку відповідно до ст.3 Закону «Про Збройні Сили України» ЗС держави знаходяться у підпорядкуванні Міністерства оборони України, у той час як внутрішні війська згідно зі ст.1 Закону «Про внутрішні війська...» входять до системи Міністерства внутрішніх справ України. Таким чином, можна вважати, що внутрішні війська не входять до складу Збройних Сил держави, внаслідок чого остаточне рішення щодо їх використання в міжнародних операціях на користь миру приймається не за нормою частини другої ст.4 Закону «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» та п. 23 ст.85 Конституції, тобто Верховною Радою, а за нормою частини першої ст.4 Закону, тобто залишається за Президентом країни.

Правові, організаційні та фінансові засади щодо участі України в міжнародних операціях з підтримання або відновлення миру, гарантії соціального захисту громадян з числа учасників цих операцій визначаються, у першу чергу, Законом «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» від 23 квітня 1999 р. Закон сприяв зміцненню позицій України як відомого в світі суб'єкта діяльності на користь миру. Але вищезгадані тенденції у галузі забезпечення міжнародної безпеки обумовили потребу внесення певних змін та доповнень до закону.

Стаття 1 Закону обмежує поняття «міжнародні миротворчі операції» лише міжнародними діями або заходами, які здійснюються за рішенням Ради Безпеки ООН. У той же час сучасна історія знає чимало прикладів, коли операції на користь миру, зокрема з участю працівників цивільної поліції, проводилися на підставі рішення регіональних організацій, двох або багатосторонніх договорів тощо, а не відповідної резолюції РБ ООН (наприклад, операції ОБСЄ на території балканських країн, Західноєвропейського Союзу – в м. Мостар (Боснія і Герцеговина), низки європейських країн – у м. Хеврон (Західний берег річки Йордан) тощо. При цьому треба зазначити, що Україна брала участь у декількох таких операціях ОБСЄ (наприклад, на території Албанії, Косово, Македонії, Сербії та Чорногорії).

Вимагає впорядкування відповідно до міжнародно прийнятих стандартів, на наш погляд, і термінологія, яка вживається в тексті Закону (наприклад, само словосполучення «миротворчі операції», під якими в літературі розуміються дії дипломатичного характеру, націлені на організацію мирних переговорів між конфліктуючими сторонами) [8, с.365].

Ускладнення завдань, які вирішуються цивільною поліцією в операціях з підтримання чи відновлення миру, обумовлюють підвищення рівня вимог до професійної підготовленості її персоналу. З метою відбору для участі в операціях з підтримання миру осіб, які мають багатий досвід практичної роботи з підтримання правопорядку, та з урахуванням різних підходів стосовно граничного віку перебування на службі в правоохоронних органах, що існують у державах-членів ООН та інших міжнародних організаціях, протягом останніх років існує практика використання в операціях на користь миру колишніх поліцейських, звільнених зі служби за віком. В 2002 р. у відповідь на прохання Секретаріату ООН Україна направила першу групу колишніх працівників міліції, звільнених зі служби за віком та вислугою

років, для участі в операції з підтримання миру на території Боснії та Герцеговині. Але це рішення суперечить нормам ст.ст.1 і 5 Закону «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях», відповідно до яких миротворчий персонал комплектується лише особами, які перебувають на службі в органах внутрішніх справ. Це вимагає включити до складу «миротворчого персоналу» (частина десята ст.1 Закону) осіб, звільнених зі служби в органах внутрішніх справ за віком та вислугою років.

Фінансове забезпечення участі України в міжнародних операціях на користь миру регулюється ст.9 Закону, згідно з якою фінансування витрат, пов'язаних з участю України в операціях з підтримання або відновлення миру, здійснюється з державного бюджету за умови відшкодування цих витрат за рахунок коштів, які виділяються міжнародними організаціями для фінансування операцій, якщо інше не встановлено Верховною Радою при розгляді цього питання. Це фактичне означає, що прийняття остаточного рішення стосовно участі працівників органів внутрішніх справ в операціях інституційного або неінституційного характеру, які проводяться за рахунок власних коштів держав-учасниць цих операцій, належить Верховній Раді, а не Президенту, що суперечить нормі частини першої ст.4 Закону «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях». Внесення в ст.ст.4 і 9 Закону норм, які закріпляли би за Кабінетом Міністрів повноважень стосовно прийняття рішень про направлення миротворчого персоналу для участі в міжнародних операціях на користь миру та визначення джерел його фінансування, дозволяє вирішити проблему, яка, крім теоретичного, має і практичне значення. Починаючи з 1999 р., Європейський Союз, вступ до якого є стратегічною метою України, став заявляти про себе як провідний суб'єкт діяльності з підтримання або відновлення міжнародного миру на європейському континенті. Зокрема, в 2002 р. ЄС розгорнув на території Боснії та Герцеговини повномасштабну операцію на користь миру правоохоронного характеру, фінансування витрат на утримання поліцейського персоналу якої покладено на країни-учасниці операції.

З іншого боку, відшкодування міжнародними організаціями витрат на утримання військових формувань, які беруть участь в операціях на користь миру, може стати джерелом значних валютних поповнень Державного бюджету країни. Закріплення в тексті Закону передачі частини валютних надходжень міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, які надали для участі в операції свої миротворчі контингенти/персонал, а також матеріально-технічні ресурси, стимулювало би їх до подальшої участі в діяльності з підтримання або відновлення міжнародного миру.

Список літератури: 1. Monthly Summary of Troop Contribution to United Nations Operations (As of March 31 2002) // UNPOC Handout. SWEDINT, 2002. 2. Про збільшення чисельності батальйону Збройних сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надсилку групи військових спостерігачів: постанова Верховної Ради України від 19 листопада 1993 р. № 3626-XII. 3. Про збільшення чисельності батальйону Збройних сил України в Миротворчих Силах ООН на території колишньої Югославії та надсилку групи військових спостерігачів: постанова Верховної Ради України від 19 листопада 1993 р. № 3626-XII. 4. Закон України «Про

Збройні Сили України» № 1934-ХІІ від 06.12.1991. 5. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України. Схвалена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР < <http://www.rainbow.gov.ua/about/koncept.shtml> 6. Закон України «Про оборону України». № 1932-ХІІ від 06.12.1991 <<http://rada.kiev.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show.cgi> 7. Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» № 2235-ХІІ від 26 березня 1992 р. < http://people.polynet.lviv.ua/constlaw/r1_st17_7.htm. 8. Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000.

Надійшла до редколегії 01.04.03