

*Болгов О. Є.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри філософії та соціально-гуманітарних дисциплін
Національної академії статистики, обліку та аудиту*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЄЮ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ ОПЕРАЦІЙ ІЗ ПІДТРИМКИ МИРУ

Анотація. Статтю присвячено правовим аспектам реалізації Організацією Об'єднаних Націй операцій із підтримки миру. Запропоновано класифікацію та визначення поняття «операції з підтримки миру».

Ключові слова: ООН, Генеральна Асамблея ООН, Статут ООН, Рада Безпеки ООН, операції з підтримки миру.

Постановка проблеми. Питаннями права міжнародної безпеки займалися відомі українські вчені В.С. Бруз, Г.І. Лукашук, О.О. Мережко, відомі російські юристи-міжнародники С.Б. Крилов, С.А. Малінін, Г.І. Морозов, С.А. Шибасєва, В.Н. Федоров. Ці питання досліджували також Генеральні секретарі ООН Д.Я. Хаммершельд, Б.Б. Галі та К.А. Аннан. Однак правові аспекти реалізації Організацією Об'єднаних Націй операцій із підтримки миру все ж потребують більш ґрунтовного дослідження. Саме цим зумовлюється написання статті.

Операції з підтримки миру ООН отримали широке поширення в діяльності цієї організації, хоча такі повноваження не передбачені в її Статуті. Сформоване положення викликає низку труднощів практичного й теоретичного плану в ході здійснення таких операцій. У практичному плані виникають проблеми комплектування, фінансування й керівництва зазначеними операціями за відсутності універсального договору про єдиний механізм їх міжнародно-правового регулювання. У теоретичному плані важливого значення набувають питання співвідношення операцій із підтримки миру із системою колективної безпеки в межах ООН та їх правові підстави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ще в 70-ті рр. багато авторів зазначали, що в Статуті ООН є поняття «підтримка миру» (maintenance of peace) (п. 1 ст. 24 та інші), однак у визначенні поняття «операції з підтримки миру» воно замінено близьким, проте іншим англійським терміном «peace-keeping». Статутні поняття (розділ V) «дії» (action) або «заходи» (measures) з підтримки чи відновлення миру замінені, знову-таки, близьким, проте іншим терміном – «операції» (operations) [1, с. 90].

Назва «операції з підтримки миру» вперше отримало визнання в резолюції Генеральної Асамблеї ООН в 1965 р., проте самі операції проводилися раніше під різними назвами: «Варта ООН», «Польовий кадр ООН», «Легіон ООН», «Міжнародні поліцейські сили ООН», «Надзвичайні збройні сили», «Операції ООН у Конго», «Збройні сили з підтримки миру на Кіпрі». За перші 40 років існування ООН провела 13 таких операцій, у 1991–1992 рр. – 13, у 1993 – 1994 рр. – 17 операцій, у яких взяли участь 80 тис. військовослужбовців із 75 країн-членів ООН. Усього за 50 років існування операцій із підтримки миру ООН було проведено 49 операцій [2, с. 181].

Необхідно зазначити, що відсутність загальновизнаного поняття операцій із підтримки миру призводить до різного тлумачення сутності дій ООН. Так, С.В. Бруз починає перелік операцій із підтримки миру з Перших Надзвичайних Сил ООН, утворених у листопаді 1956 р. після вторгнення військ Англії,

Франції та Ізраїлю до Єгипту. У виданій ООН брошурі з підтримки миру і постконфліктної миротворчості в якості першого випадку таких операцій наводиться діяльність ООН зі спостереження за виконанням умов перемир'я в 1948 р. у зв'язку з арабо-ізраїльською війною [3, с. 109]. Натомість Г.І. Морозов вважає, що першою такою операцією була збройна акція під прапором ООН у Кореї в 1950 р. [4, с. 69].

На наш погляд, аналіз практики ООН дозволяє зробити висновок про те, що операції з підтримки миру здійснювалися ООН із 1948 р. [5]. Про це ж свідчить і святкування 50-річчя таких операцій у 1998 р. Насамперед такі операції, яку б вони не носили назву, мають важливу особливість: вони відрізняються від застосування сили Радою Безпеки для запобігання порушень миру (ст. 42 Статуту ООН) тим, що робляться за згодою конфліктуючих сторін і не можуть служити засобом втручання у внутрішні справи.

Перші Надзвичайні Сили ООН було введено на територію Єгипту лише після згоди на це уряду країни. Вони більше 10 років продовжували свою діяльність і були виведені з Єгипту на вимогу єгипетського уряду в період арабо-ізраїльської війни 1967 р. Проте найбільш чітко цю особливість можна простежити в резолюції Ради Безпеки від 4 березня 1964 р. про створення Сил ООН для підтримки миру на Кіпрі. У резолюції прямо зазначено, що Рада Безпеки «рекомендує, за згодою уряду Кіпру», створення сил підтримки миру на Кіпрі. В.С. Бруз, аналізуючи історичний досвід проведення операцій ООН із підтримки миру на Близькому Сході, у Лівані, Конго, на Кіпрі, у Намібії, Афганістані, Камбоджі, відзначає необхідність отримання Організацією Об'єднаних Націй згоди конфліктуючих сторін на проведення таких операцій [3, с. 53].

Друга особливість операцій із підтримки миру полягає в тому, що вони мають дві різні форми, як справедливо зазначає про це В.С. Семенов. Перша форма – відправлення місії військових спостерігачів, а друга – направлення військових контингентів [6, с. 150]. З уже проведених операцій у першій формі було здійснено такі: Група спостереження в Лівані (UNOGIL) в липні – грудні 1958 р., Місія спостереження ООН в Смені (UNYOM) з червня 1963 р. по вересень 1964 р., Місія представника Генерального Секретаря в Домініканській Республіці (DOMREP) з травня 1965 р. по жовтень 1966 р., Місія спостереження ООН в Індії та Пакистані (UNIPOM) з вересня 1965 р. по березень 1966 р., Група військового спостереження ООН в Ірані та Іраку (UNIMOG) з серпня 1988 р. по лютий 1991 р., Перша перевірна місія ООН в Анголі (UNAVEM-1) із січня 1989 р. по липень 1991 р., Група спостереження ООН у Центральній Америці (ONUCA) з листопада 1989 р. по січень 1992 р., Місія ООН у Камбоджі (UNAMIC) з жовтня 1991 р. по березень 1992 р., Група спостереження ООН у смузі Аузу (UNASOG) у травні – червні 1994 р. Серед здійснюваних нині операцій ООН із підтримки миру також є операції в такій формі. До них відноситься Спеціальна місія в Афганістані, що діє з 1994 р., Місія Організації Об'єднаних Націй у Сальвадорі, що діяла з 1994 р., та

інші [3, с. 48]. До другої форми належать такі операції: Перші Надзвичайні Сили ООН (UNEF-I) з листопада 1966 р. по липень 1967 р., Операція ООН у Конго (ONUC) з липня 1960 р. по червень 1964 р., Сили Безпеки ООН у Західній Новій Гвінеї (Західний Іріан) (UNSF) з жовтня 1962 р. по березень 1963 р., Другі Надзвичайні Сили ООН (UNEF-II) з жовтня 1973 р. по липень 1979 р., Перша Операція ООН у Сомалі (UNOSOM) з квітня 1992 р. по квітень 1993 р. [7].

Відсутність у Статуті ООН спеціальних норм, що регулюють проведення операцій із підтримки миру, викликало в умовах «холодної війни» ідеологічне протиборство, яке заважало послідовному нормативному закріпленню механізму таких операцій і приводило до необхідності такого регулювання для кожного окремого випадку. Розгорнулася широка дискусія щодо правової природи операцій із підтримки миру. Було висловлено різні точки зору. Західні юристи підкреслювали насамперед відмінність операцій із підтримки миру від передбачених у розділі VII Статуту ООН дій щодо загрози миру, порушень миру й актів агресії. В основі такої позиції було прагнення обмежити вплив Ради Безпеки ООН, де могло бути застосовано право вето, і покласти головну відповідальність за проведення операцій із підтримки миру на Генеральну Асамблею ООН та інші органи ООН. Так, колишній Генеральний Секретар ООН Д.Я. Хаммершельд зазначав, що війська ООН діють поза нормативним регулюванням, передбаченим у розділі VII Статуту ООН, оскільки вони можуть бути введені лише за згодою прийомачого уряду та не ведуть бойових дій інакше, ніж у випадку самооборони [8]. Французький юрист К. Кольяр також зазначав про наведену особливість і вважав, що збройні сили ООН – це допоміжний орган ООН, а М. Віраллі вважав їх «дипломатичними акціями» [9, с. 283]. Більш точно характеризував становище колишній Генеральний Секретар ООН у 1961–1971 рр. У. Тан, коли говорив, що в ООН стався «незафіксований письмово перехід від концепції колективної безпеки, закладеної в розділі VII Статуту ООН, до більш реалістичної ідеї підтримки миру (peace-keeping)», що «сили підтримки миру» істотно відрізняються від сил, передбачених у розділі VII, і не суперечать положенням цього розділу Статуту [10, с. 527].

В.Н. Федорова зазначає, що операції ООН із підтримки миру мають специфічні особливості, які докорінно відрізняють їх від передбачених Статутом ООН дій військово-повітряних, морських і сухопутних сил, що надаються в розпорядження Ради Безпеки згідно зі ст. 43 та наділені правом застосовувати військову силу й примус із метою забезпечення виконання рішень Ради Безпеки. На відміну від них, операції ООН із підтримки миру здійснюються за згодою конфліктуючих сторін і не можуть ставати знаряддям зовнішнього насильства або примусовим засобом одностороннього втручання, не повинні завдавати шкоди в тій чи іншій суперечці, покликані бути своєрідним «буфером» між конфліктуючими сторонами та залагоджувати суперечності між ними. Операції ООН не носять примусового характеру, оскільки військову силу під час їх проведення може бути застосовано лише у випадку самооборони [11, с. 65]. У вітчизняній літературі неодноразово підкреслювалося, що розділ VII Статуту ООН передбачає не лише збройні дії, а й превентивні, тимчасові заходи, які можуть носити мирний характер. Щодо спроб віднесення операцій із підтримки миру до мирних засобів вирішення суперечок, то це дії ООН, а не сторін спору, і навіть згода сторін не змінює положення про віднесення цих операцій до VII розділу. Збройні сили ООН, які беруть участь в операціях із підтримки миру, не можна віднести до допоміжних органів ООН, оскільки вони не є органами для вироблення пропозицій та інших нормативних аспектів будь-якого питання й не складаються

з представників країн-членів. Дії збройних сил не є дипломатією за своїм матеріальним змістом. Безпосередньо в самих операціях із підтримки миру як таких немає нічого протистатутного, незаконного. ООН має право проводити такі операції. Незаконними й протистатутними є, однак, всі та будь-які спроби вивести ці операції за допомогою юридичної чи просто словесної еквілібристики з-під постійного контролю Ради Безпеки, де діє правило одногосподності постійних членів [2, с. 185]. Саме в цьому полягає, на наш погляд, основна причина виникнення протиріч і різного тлумачення юридичної природи операцій ООН із підтримки миру. Про це свідчить активна боротьба навколо вироблення нормативного регулювання цієї сфери діяльності ООН, не врегульованої в її Статуті.

Колишній Радянський Союз і група країн постійно виступали за розроблення нормативного регулювання діяльності збройних сил ООН під час здійснення операцій із підтримки миру [12]. Активно це питання обговорювалося в ООН і доктрині міжнародного права [13, с. 252]. Проте донині не вироблено відповідні норми, а керівництво збройними силами ООН із підтримки миру здійснюється на основі вказівок Ради Безпеки, що відносяться до конкретних операцій.

Як правильно вважає професор Д. Старка, до теперішнього часу триває глибокий розкол думок серед держав-членів, що веде до двох складних проблем у теоретичному й практичному плані. Багато держав непохитно стверджують, що операції з підтримки миру відносяться до компетенції Ради Безпеки й регулюються розділом VII Статуту ООН, а інші держави вважають, що консенсусний характер проведення операцій із підтримки миру дозволяє за розширеного розуміння Статуту ООН здійснювати такі операції Генеральній Асамблеї та Генеральному Секретарю. У рішення цієї правової проблеми впирається практичне питання щодо фінансування операцій із підтримки миру [14, с. 655]. Тому визначення поняття операцій із підтримки миру має важливе значення як у теоретичному, так і в практичному плані.

Операції з підтримки миру можуть розумітися лише як невід'ємна складова передбаченої Статутом ООН системи колективної безпеки з усіма наслідками. У цій якості вони в певних специфічних ситуаціях і з дотриманням відповідних статутних умов можуть бути корисним інструментом загальної діяльності Ради Безпеки із забезпечення миру. Стаття 41 Статуту ООН показує, що ніщо не дозволяє здійснювати будь-які дії від імені ООН щодо загрози миру, порушень миру й актів агресії інакше, ніж на підставі розділу VII Статуту, який застосовується в усіх випадках дій ООН із підтримки й відновлення міжнародного миру й безпеки, – дії з використанням збройних сил (мирним або немирним порядком) або ж без них, наприклад, відправлення групи спостерігачів, комісії з обстеження, представників ООН, посередників чи інші форми «присутності ООН» у районах міжнародної напруженості або конфлікту [2, с. 186]. Історія ООН свідчить про постійне застосування операцій із підтримки миру, незважаючи на їх нестатутний характер.

Висновки. Отже, під терміном «операції з підтримки миру» слід розуміти акції, які здійснюються за санкціями Ради Безпеки або Генеральної Асамблеї ООН за допомогою підбраного на міжнародній основі військового персоналу з метою припинення або запобігання військовим зіткненням, роз'єднання воюючих сторін або спостереження за дотриманням умов миру, перемир'я чи припинення вогню. Зазначені акції проводяться за згодою або на прохання прийомачої держави. При цьому розрізняються дві моделі таких операцій: перша модель – місії військових спостерігачів ООН, друга модель – міжнародні військові контингенти.

Література:

1. Кривчикова Э.С. Международное понятие операций по поддержанию мира / Э.С. Кривчикова // Актуальные проблемы современного международного права : научные труды МГИМО. – М., 1973. – Вып. IV. – 206 с.
2. Шкунаев В.Г. Организация Объединенных Наций в современном мире / В.Г. Шкунаев. – М., 1976. – 234 с.
3. Бруз В.С. ООН: врегулювання міжнародних конфліктів / В.С. Бруз. – К., 1996. – 147 с.
4. Морозов Г.И. ООН на рубеже веков (к 50-летию ООН) / Г.И. Морозов // Московский журнал международного права. – 1995. – № 1. – С. 49–70.
5. Резолюция Совета Безопасности ООН № 86 от 4 марта 1964 г.
6. Семенов В.С. Вооруженные силы ООН / В.С. Семенов. – М., 1976. – 234 с.
7. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/53/1.
8. Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization. – 16.06.1957 – 15.06.1958.
9. Кольяр К. Международные организации и учреждения / К. Кольяр. – М., 1972. – 311 с.
10. The Strategy of World Order. – Vol. ID. – New York, 1966. – 528 p.
11. Федорова В.Н. Организация Объединенных Наций / В.Н. Федорова // Курс международного права : в 7 т. – М., 1992. – Т. 6. – 187 с.
12. Резолюция Совета Безопасности ООН № S/5811.
13. Моравецкий В. Функции международной организации / В. Моравецкий. – М., 1976. – 273 с.
14. Starke J. Introduction to International Law / J. Starke. – L., 1989. – 676 p.

Болгов О. Е. Правовые аспекты реализации Организацией Объединенных Наций операций по поддержанию мира

Аннотация. Статья посвящена правовым аспектам реализации Организацией Объединенных Наций операций по поддержанию мира. Предложена классификация и определение понятия «операции по поддержанию мира».

Ключевые слова: ООН, Генеральная Ассамблея ООН, Устав ООН, Совет Безопасности ООН, операции по поддержанию мира.

Bolgov O. Legal aspects of United Nations peacekeeping operations

Summary. The article is devoted to the legal aspects of the implementation of the United Nations peacekeeping operations. The classification and definition of «peacekeeping operations».

Key words: United Nations, United Nations General Assembly, UN Charter, UN Security Council, peacekeeping operations.