

Воробйов Р. А.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора наук
кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. У статті досліджується нормативно-правове забезпечення миротворчої діяльності України. Визначаються правові засади участі України в здійсненні миротворчої діяльності. Здійснюється аналіз наукових досліджень щодо правового регулювання миротворчої діяльності.

Ключові слова: міжнародні миротворчі операції, міжнародна миротворча діяльність, миротворчий контингент, миротворчий персонал, правове регулювання.

Постановка проблеми. Особливістю адміністративно-правового регулювання в Україні миротворчої діяльності є те, що провідну роль у такому регулюванні посідають не законодавчі, а підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади (зокрема, Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ України), які найбільш детально визначають правове регулювання миротворчої діяльності. Зазначене свідчить про нагальну необхідність розробки й прийняття комплексного Закону України «Про миротворчу діяльність», який регулюватиме здійснення миротворчої діяльності, що забезпечить удосконалення й оптимізацію національної правової системи в цій сфері. Проте розробка вказаних пропозицій вимагає здійснення аналізу ролі центральних органів виконавчої влади в правовому забезпеченні миротворчої діяльності.

Стан дослідження. Правове регулювання діяльності публічної адміністрації було предметом розгляду в працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.Т. Гончарук, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. Водночас деякі питання адміністративно-правового регулювання міжнародної діяльності розкрито в розвідках В.О. Заросила, К.В. Барсукова, І.М. Коротатника, О.В. Мещерякова.

Мета статті полягає в дослідженні ролі центральних органів виконавчої влади в правовому забезпеченні миротворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Серед підзаконних нормативно-правових актів у сфері міжнародної діяльності необхідно відзначити накази Міністерства оборони України як одного з ключових учасників такої діяльності. Розглядаючи нормативно-правові акти цього суб'єкта владних повноважень, насамперед варто назвати Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» від 28 грудня 2011 р. № 840. Цей документ визначає порядок підготовки національних контингентів (персоналу) для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, керівництва їх повсякденною діяльністю, організації всебічного забезпечення, вивчення та впровадження миротворчого досвіду, а також з'ясує пов'язані із цим завдання структурних підрозділів Міністерства обо-

рони України, Генерального штабу Збройних Сил України та підпорядкованих їм органів військового управління [1].

Наказом Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» врегульовуються такі питання:

- обов'язки посадових осіб Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України, інших органів військового управління з організації участі національних контингентів (персоналу) у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- основи планування участі національних контингентів (персоналу) у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- підготовка національних контингентів (персоналу) та її забезпечення; направлення до району виконання завдань, ротація й повернення національних контингентів (персоналу);

- управління діяльністю національних контингентів (персоналу) під час виконання миротворчих завдань;

- виконання національними контингентами (персоналом) завдань міжнародної операції з підтримання миру та безпеки тощо.

Також необхідно згадати Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» від 6 серпня 2014 р. № 508, який визначає порядок відбору військовослужбовців для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки за станом здоров'я, їх медичного забезпечення під час підготовки, безпосереднього виконання завдань за призначенням та після повернення в Україну [2].

Дія цього документа поширюється на підрозділи Збройних Сил України, які направляються до інших держав для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, що здійснюються за рішеннями Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (відповідно до Статуту ООН), Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій, які несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру й безпеки (згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН). Наказом Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру й безпеки» визначаються такі питання:

- організація й порядок проведення профілактичних щеплень та хіміопротекції;

- порядок підбору й підготовки фахівців медичного складу національного контингенту;

- організація медичного забезпечення та військово-медичної підготовки особового складу національного контингенту у військовій частині, де здійснюється безпосередня підготовка національного контингенту;

- організація медичного забезпечення особового складу національних контингентів під час виконання завдань за призначенням;

- організація й порядок забезпечення національних контингентів медичним майном;

- організація медичного забезпечення та реабілітації військовослужбовців національного контингенту після повернення в Україну;

- порядок подання звітності начальником медичної служби національного контингенту щодо медичного забезпечення національних контингентів.

Для врегулювання питань фінансового забезпечення участі Міністерства оборони України та Збройних Сил України в миротворчій діяльності було прийнято Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення коштами в іноземній валюті діяльності Міністерства оборони України та Збройних Сил України» від 20 березня 2013 р. № 187. Цією інструкцією визначається порядок направлення за кордон у службові відрядження, на навчання військовослужбовців, державних службовців і працівників Міністерства оборони України, Збройних Сил України, забезпечення їх, а також національних контингентів, національного персоналу та інших підрозділів Збройних Сил України, які беруть участь в операціях із підтримання миру й безпеки, коштами в іноземній валюті [3].

Якщо розглядати положення цієї інструкції більш детально, то можна зазначити, що нею регулюються такі питання:

- порядок забезпечення коштами військовослужбовців, державних службовців і працівників під час відрядження за кордон;

- порядок забезпечення коштами в іноземній валюті національних контингентів поза межами України;

- особливості забезпечення коштами в іноземній валюті екіпажів повітряних і морських суден Збройних Сил України, що здійснюють польоти, походи за межі України;

- особливості направлення та умови відшкодування витрат військовослужбовцям (працівникам), направленим за кордон на навчання;

- особливості нарахування й виплати щомісячної грошової винагороди в іноземній валюті та надбавок до цієї винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України зі складу національних контингентів та особам зі складу національного персоналу України.

Якщо розглядати підзаконні нормативно-правові акти, що видаються центральними органами виконавчої влади, то необхідно також назвати Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки» від 7 грудня 2003 р. № 1490. За своєю структурою він є комплексним документом, що затверджує низку взаємопов'язаних правових актів, які забезпечують правове регулювання участі Міністерства внутрішніх справ України в міжнародній миротворчій діяльності:

- 1) Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України;

- 2) Порядок відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Мі-

ністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 3) Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 4) Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- 5) Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку [4].

Необхідно коротко розглянути зміст кожного із цих документів. Так, Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України визначає правові й організаційні засади щодо участі національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в міжнародних операціях із підтримання миру та безпеки [5]. Ним встановлюється, що до національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України належать працівники органів внутрішніх справ України та військовослужбовці Національної гвардії України, які направлені державою для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки та не входять до складу національного контингенту. До складу національного персоналу належать працівники Спеціального миротворчого підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, Кінологічного миротворчого підрозділу Міністерства внутрішніх справ України, інших миротворчих підрозділів Міністерства внутрішніх справ України, окремі працівники, направлені для роботи в підрозділах міжнародної цивільної поліції ООН, інших міжнародних організацій або тих, що створені на підставі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України, як експерти з поліцейських питань.

Крім того, Положенням про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України [5] визначаються такі завдання національного персоналу:

- нагляд за дотриманням прав людини згідно з визнаними міжнародними нормами й мандатом відповідної місії;

- виконання функцій із підтримання правопорядку та боротьби зі злочинністю згідно з мандатом відповідної місії;

- надання консультативних послуг у галузі правоохоронної діяльності, реформування системи місцевих судових і правоохоронних органів згідно з мандатом відповідної місії;

- відбір і підготовка кадрів для місцевих правоохоронних органів згідно з мандатом відповідної місії;

- виконання інших завдань, визначених мандатом відповідної місії.

Окрім зазначених питань, у Положенні про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України визначаються обов'язки командира національного персоналу, права командира національного персоналу, а також права й обов'язки члена національного персоналу.

Порядком відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки встановлюється порядок визначення чисельності та якісного складу національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, а також

на Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України покладається обов'язок опрацювання питань щодо визначення чисельності та якісного складу працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які мають необхідні знання, практичні навички й досвід роботи для направлення до місій.

З метою забезпечення належного відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки на підрозділи Міністерства внутрішніх справ України Порядком відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки покладаються такі завдання:

- попередній відбір працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- відбір та спеціальна підготовка кандидатів для направлення до місій;

- організація направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в операціях із підтримання миру й безпеки;

- забезпечення діяльності національного персоналу із числа працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України в операціях із підтримання миру й безпеки;

- продовження строку перебування національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- повторне направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в операціях із підтримання миру й безпеки;

- повернення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України з місій [5].

У свою чергу Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки визначає, що головною метою діяльності цієї комісії є забезпечення об'єктивної, прозорої й повної оцінки ділових та особистих якостей працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України на підставі глибокого й усебічного їх вивчення, з'ясування їх відповідності вимогам до кандидатів для участі в операціях із підтримання миру й безпеки, які визначені міжнародними організаціями та Міністерством внутрішніх справ України [6]. Крім загальних положень, у цьому документі закріплюється порядок створення й організації Комісії Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки.

Важливе місце серед аналізованих документів посідає Інструкція щодо організації проходження служби працівниками

органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. Вона визначає ключові аспекти організації й порядку проведення тестування кандидатів, зарахування в резерв, звільнення із займаних посад за основним місцем проходження служби, призначення на посади Спеціального миротворчого центру Національної академії внутрішніх справ, направлення кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, відрядження працівників за повернення з міжнародних операцій у розпорядження апарату Міністерства внутрішніх справ України, головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях, вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, а також з'ясовує порядок обліку й ведення службової документації [7].

Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки врегульовує низку важливих питань:

- тестування кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки з обов'язковим знанням іноземної мови;

- тестування кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки без обов'язкового знання іноземної мови;

- адміністративно-розпорядчі заходи, пов'язані з підготовкою та направленням кандидатів для участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки;

- призначення до складу, присвоєння спеціальних звань і заохочення національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України;

- забезпечення грошовим утриманням та щомісячною грошовою винагородою в іноземній валюті національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України;

- ведення службової документації, зберігання особових і виїзних справ на періоди вивчення, відбору, направлення та перебування національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України в місіях.

Наостанок необхідно згадати про Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE2 та персоналізаційну табличку, яким визначаються загальні положення щодо видачі й зберігання цього нагрудного знака, його опис, а також опис персоналізаційної таблички [8].

Цікавим є спільний Наказ Міністерства оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України «Про затвердження Каталогу можливостей України щодо підтримки міжнародних миротворчих операцій та навчань» від 7 липня 2012 р. № 446/810/385/605/501/781/336/284/519, який було затверджено для визначення об'єктів військової та цивільної інфраструктури, їх можливостей щодо забезпечення підрозділів, які тимчасово розміщуються чи діють на території України або перетинають транзитом її територію,

територіальне море чи повітряний простір [9]. Цей каталог дозволяє планувати заходи підтримки за кількісними та якісними показниками, проводити необхідні розрахунки щодо проведення міжнародних операцій, конкретизувати оперативні плани, опрацювати й актуалізувати умови підтримки, ефективно використовувати інфраструктуру та ресурси держави відповідно до положень міжнародних договорів України. Більш детально положення цього документа буде розглянуто в подальших розвідках під час дослідження особливостей законодавчого забезпечення миротворчої діяльності на території України.

Висновки. Проаналізовані законодавчі та інші нормативно-правові акти визначають правові, організаційні й фінансові засади участі України в міжнародній миротворчій діяльності, загальні принципи та порядок формування військового й цивільного миротворчого персоналу, організацію їх підготовки та всебічного забезпечення. Наявна нормативно-правова база дає змогу миротворчому контингенту й персоналу України брати участь у всіх типах миротворчих операцій. Прийняття наведених документів розширило коло міжнародних операцій, до яких може залучатись Україна, та створило правове підґрунтя для подальшого вдосконалення механізму залучення миротворчого контингенту й персоналу України до участі в міжнародних операціях як самостійно, так і в складі багатонаціональних формувань.

Водночас актуальними залишаються питання необхідності завершення внесення комплексних змін до національного законодавства України для врегулювання загальних засад її участі в міжнародній миротворчій діяльності, продовження заходів щодо імплементації Європейської стратегії безпеки, а також інтенсифікації консультацій і координації дій щодо зосередження зусиль на протидії викликам загальноприйнятими принципами міжнародного миру й безпеки, як встановлено міжнародними актами.

Література:

1. Про затвердження Інструкції з організації участі національних контингентів (персоналу) Збройних Сил України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства оборони України від 28 грудня 2011 р. № 840 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0125-12>.
2. Про затвердження Положення про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які залучаються до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства оборони України від 6 серпня 2014 р. № 508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1231-14>.
3. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення коштами в іноземній валюті діяльності Міністерства оборони України та Збройних Сил України : Наказ Міністерства оборони України від 20 березня 2013 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0896-13>.
4. Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
5. Положення про національний персонал Міністерства внутрішніх справ України // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
6. Положення про Комісію Міністерства внутрішніх справ України з відбору та направлення працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
7. Інструкція щодо організації проходження служби працівниками органів внутрішніх справ, військовослужбовцями внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, які направлені для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
8. Положення про нагрудний знак національного персоналу Міністерства внутрішніх справ України «POLICE OF UKRAINE» та персоналізаційну табличку безпеки // Про організаційне забезпечення діяльності Міністерства внутрішніх справ України з підтримання миру і безпеки : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 грудня 2003 р. № 1490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04>.
9. Про затвердження Каталогу можливостей України щодо підтримки міжнародних миротворчих операцій та навчань : Наказ Міністерства оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України від 7 липня 2012 р. № 446/810/385/605/501/781/336/284/519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1260-12>.

Воробьев Р. А. Роль центральных органов исполнительной власти в правовом обеспечении миротворческой деятельности

Аннотация. В статье исследуется нормативно-правовое обеспечение миротворческой деятельности. Определяются правовые основы участия Украины в миротворческой деятельности. Осуществляется анализ научных исследований правового регулирования миротворческой деятельности.

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

Vorobyov R. The role of central authorities in legal support peacekeeping

Summary. The article investigates the regulatory support of peacekeeping. Defines the legal framework of Ukraine's participation in peacekeeping. Analysis is carried out research of legal regulation of peacekeeping.

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