

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ  
ІНСТИТУТІВ

---

УДК 341.215.4: 342.721: 323.28

Бондар О. М., НУ «ОЮА»

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАДЯН  
ЗА МЕЖАМИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНОЇ  
НЕСТАБІЛЬНОСТІ ТА ТЕРОРИСТИЧНИХ ДІЙ**

*В статті розглядаються питання забезпечення безпеки громадян України за кордоном в умовах політичної нестабільності та терористичних дій. Аналізуються політичні, дипломатичні, військові заходи по забезпеченню їх безпеки та евакуації.*

Після отримання незалежності в нашій державі постійно зростає кількість громадян, які виїжджають за кордон з різних причин. При цьому значно зростають загрози їх безпеці за межами держави. Це викликано як небезпекою знаходження в районах бойових дій, так і небезпекою стати заручниками в руках терористів, місцевих злочинних угруповань, піратів, тощо.

Початок боротьби з тероризмом поклали події на Мюнхенській олімпіаді у 1972 році, коли палестинцями були вбиті члени ізраїльської збірної. Після цього мали місце сотні гучних терактів та випадків захоплення заручників, що не обійшли і Україну.

Як приклад, це захоплення українських будівельників у заручники у Чечні у 1996 році, загибель кількох українців при захопленні чеченськими терористами заручників у Норд-Ості у Москві у 2002 році, захоплення громадянки України Амхар Кочневої у Сирії 2012 році, вбивство чоловіка та зникнення його дружини, що відпочивали у Мексиці у 2013 році, загибель наших громадян при теракті

в аеропорту Домодедово 24.01.2011 р., захоплення сомалійськими та нігерійськими піратами суден з українськими екіпажам та інші факти.

Аналіз військових і політичних конфліктів свідчать, що в останній час кількість конфліктів збільшується. Традиційно неспокійними залишаються регіони Африки, Латинської Америки та Азії, але не треба забувати про конфлікти у Європі – на Північному Кавказі, на теренах колишньої Югославії та небезпеку з боку різноманітних терористичних організацій як внутрішніх так і міжнародних, які не залишають без уваги жодну країну світу в тому числі США, Англію, Францію та інші розвинуті держави.

Ступінь загрози в різних регіонах в різний час різний, але є регіони де вона залишається на постійно високому рівні.

Для оцінки загроз тероризму можливо враховувати світові рейтинги держав за рівнем терористичної загрози. Так, за даними Британської агенції з 197 держав світу найбільша терористична загроза існує в чотирьох державах:

1. Сомалі;
2. Пакистані;
3. Іраку;
4. Афганістані.

У відповідності з міжнародним правом – сьогодні за кордоном працює більш ніж 110 консульських закладів України. На дипломатичні представництва і консульські установи покладені завдання по захисті інтересів громадян і національних юридичних осіб за кордоном.

Правовою основою діяльності консульських установ за кордоном є:

1. Конституція України, де у Статті 25 сказано «Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

Україна гарантує піклування та захист своїх громадян, які перебувають за її межами».

2. Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 р.
3. Консульський статут України від 2.04.1994 р.

В цих Законі та Статуті зведені норми і правила, що регулюють організацію і роботу консульських установ за кордоном. Захист прав і інтересів громадян України є пріоритетним в роботі дипломатичних і консульських служб. Так, в обов'язки Консула України входять:

– здійснення допомоги в евакуації до Батьківщини громадян України, що стали жертвами стихії, політичних заворушень або бойових дій в країні перебування;

– оплачування витрат на літак для повернення на Україну та інші.

При погіршенні ситуації у Єгипті у 2010-2011 роках рішенням уряду України було прийнято рішення про виділення 10 мільйонів гривень для евакуації громадян України з цієї країни.

Але реалії сьогодення свідчать про необхідність застосування для захисту своїх громадян, крім Міністерства закордонних справ ще і сил Міністерства оборони, спецслужб та Міністерства з надзвичайних ситуацій. Так, наприклад, у червні 2007 року транспортний літак ІЛ-76 Міністерства оборони забезпечив евакуацію з сектору Газа українських громадян. Із Лівії у лютому та квітні 2011 була проведена евакуація українців на військово-транспортних літаках та десантному кораблю «Костянтин Ольшанський» [1, с. 29].

Лише на «Костянтині Ольшанському» 4 квітня 2011 року із порту Тріполі було вивезено 193 пасажирів, з них 85 українців і 108 іноземних громадян із 14 держав.

Президент України В. Ф. Янукович при виступі на пленарному засіданні 67 сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2012 року заявив: «Хочу завірити вас в тому, що і в майбутньому українські літаки і кораблі можуть бути задіяні у зусиллях по евакуації громадян з «гарячих точок» вони завжди будуть відкриті для всіх осіб, що будуть потребувати допомоги незалежно від національності».

На сьогодні у світі накопичений достатній досвід боротьби із злочинами, що носять міжнародний характер і інколи потребують не лише заходів однієї держави, а і координації зусиль різних держав у цій сфері. Відомі факти як вдалих, так і невдалих операцій.

Так, широку відомість у світі отримала операція ізраїльських спецслужб по визволенню захоплених палестинськими терористами ізраїльтян на борту літака французької кампанії «Ейр-Франс» у липні 1976 року. Терористи захопивши літак перелетіли на ньому до столиці Уганди, режим якої добре ставився до палестинців. Добре організована операція ізраїльтян привела до успіху. У результаті 4000 км перельоту групи спецназівців вночі на 4-х літаках у бою було визволено 105 заручників. При цьому було вбито 10 терористів, 30 угандійських солдатів та загинуло троє заручників і командир ізраїльтян.

Евакуація співробітників російського посольства у Кабулі у 1992 році при падінні влади президента Наджибулі, коли у вже у майже захопленому моджахедами місті, за допомогою 28 російських десантників вдалося вивести всіх дипломатів на 3-х ІЛ-76, один з яких був знищений на землі.

У жовтні 2002 року, у Москві, під час театралізованого виступу у театральному центрі було захоплено близько 900 заручників,

з них 76 іноземців, серед яких українців було більше половини. Як згадують віцілілі українці, всіх іноземців посадили окремо і після перевірки документів пообіцяли відпустити, при умові, що за ними прибудуть посли іноземних держав. Але послів представники силових відомств не допустили до зустрічі з терористами і через це частина заручників загинула.

Хотів би привести випадок по звільненню заручників, що відрізняється від інших за складом тих, хто приймав у них участь.

У 1996 році мер Одеси Є. Гурвіц не будучи, дипломатом, але маючи повноваження від президента Л. Кучми, звернувся з проханням до керівників чеченської діаспори, що з його дозволу проводила свій з'їзд у Руському театрі м. Одеси, про звільнення захоплених у заручники у Чечні 34 будівельників з Кіровограду. Тоді заручників звільнили, але деякі дипломати і політологи бачили в діях Гурвіца більше політичного піару ніж дійсної участі у міжнародних заходах по звільненню українських заручників на території Росії без допомоги російської влади, хоча Чечня після Хасавюртівських угод юридично входила у склад Російської федерації, а звільнених заручників у супроводі представників української преси завезли з Чечні не у Кіровоград, а у Одесу.

Приведені факти свідчать про те, що евакуація мирного населення або визволення з рук терористів може проводитися в різних умовах і звичайно з різними наслідками.

Так можна виділити ситуації в країнах звідки проводиться евакуація на такі:

- в країні розпочалися акції непокори владі, під час яких почалося застосування сили з одного боку чи з обох;
- у випадку міжконфесійних, міжетнічних, расових конфліктів;
- в державі мають місце захоплення іноземних громадян за звільнення яких висуваються вимоги грошей або політичні вимоги до влади або до керівництва держав, чії громадяни захоплені;
- у випадку початку чи ведення громадянської війни;
- у випадку втрати державною владою контролю за ситуацією в країні чи в її окремих регіонах;
- у випадку нападу іншої держави на країну, де перебувають іноземці і таке інше.

Звичайно в кожній ситуації існує різна ступінь загрози для іноземців, в кожному конкретному випадку мова може йти негайну евакуацію або про таку на яку може провести на протязі якогось тривалого часу, про кількість людей яку треба евакуювати-або декілька людей або сотні, інколи і тисячі.

Але, як свідчить досвід чи не найбільш складними є випадки, коли іноземні громадяни підвергалися нападу з боку терористичних організацій, які або одразу вбивають іноземців, або висувають вимоги політичного характеру, наприклад негайне виведення російських військ із Чечні або коаліційних сил із Афганістану.

Звичайно, Організація Об'єднаних Націй – це головна міжнародна організація яка може використовувати за рішенням Ради Безпеки миротворчі сили.

Можуть бути застосовані також збройні сили країн членів Європейського Союзу та Сили швидкого реагування блоку НАТО.

У щорічній доповіді Генерального Секретаря Генеральної Асамблеї Бутрос Галі ще у 1991 році відзначив: «Зараз як ніколи усвідомили, що принцип невтручання у внутрішню компетенцію держав не повинен розглядатися у якості захисного бар'єра, за яким систематично порушуються права людини. Той факт, що в різного роду ситуаціях ООН не була здатна запобігти жорстокості не може розглядатися в якості аргументу правового або морального характеру» [2].

Згідно Статуту ООН, застосування сили для підтримки міжнародного миру та безпеки може мати місце лише у випадку загрози миру, порушення миру та акту агресії за рішенням Ради безпеки та під його керівництвом.

Однобічне застосування сили допускається лише у відповідності до ст. 51 Статуту ООН в контексті реалізації невід'ємного права держави на індивідуальну оборону у випадку збройного нападу однієї держави на іншу.

Але ст. 51 Статуту ООН трактується деякими державами, як така, що надає право державі застосовувати силу превентивно удару у випадку явної загрози збройного нападу. Так, військове втручання 6 країн Карибського басейну на чолі з США у Гренату у 1983 році було проведене офіційно для захисту 1000 американців, з мотивацією, що у результаті державного перевороту існує загроза їх безпеці. Напад армії США на Панаму у 1989 році збуло проведено з тією ж мотивацією, хоча для США значно важливішим був контроль над Панамським каналом.

Можна згадати і бомбардування Югославії військами НАТО без санкцій Ради безпеки ООН у 1999.

В 2004 році Рада Безпеки ООН прийняла резолюцію 1566 (2004) в якій вона закликала всі держави ООН до співробітництва у боротьбі з тероризмом і при цьому запобігати діям, що мають три наступні характеристики:

– здійснюватися, в тому числі проти цивільних осіб з метою вбивства або нанесення серйозної шкоди здоров'ю або захопленню заручників;

- здійснення з метою викликати стан страху у великого загалу, групи осіб або окремих осіб;
- являє собою злочин за змістом міжнародних конвенцій і протоколів стосовно тероризму [3, с. 57].

Крім ООН, НАТО, ЄС питаннями безпеки у світі займаються і міжнародні неформальні об'єднання, такі як «Велика вісімка G8», «Велика двадцятка G20», Африканський союз, Ліга арабських держав, Організація ісламська конференція, Організація американських держав, Рада Європи та інші організації, які стали ініціаторами багатьох регіональних заходів по боротьбі з тероризмом.

Так, у Декларації саміту G8 «Про боротьбу з тероризмом», що була підписана у 2008 році у Санкт-Петербурзі, у п. 4 було сказано: «Ми підтримуємо свою прихильність сумісній роботі з нашими міжнародними партнерами по протидії терористичній загрозі включаючи

- здійснення і удосконалення міжнародно-правової бази в області боротьби з тероризмом;
- забезпечення належної адаптації національного законодавства для вирішення нових викликів у боротьбі з тероризмом;
- збільшення безпеки систем постачання основі діючих міжнародних стандартів і найкращої практики» [4, с. 19].

7 липня 2012 року, виступаючи на відкритті Глобального форуму по боротьбі з тероризмом Х. Клінтон сказала : «В останні роки міжнародне співтовариство досягло значних успіхів у боротьбі з войовничим екстремізмом в усіх його формах. Ми працювали разом, обмежуючи фінансування тероризму, приймаючи нові і більш ефективні закони по боротьбі з тероризмом, здійснюючи більш жорсткі заходи прикордонної, авіаційної і морської безпеки і, поліпшуючи міжнародну координацію.

За останні 10 років по всьому світу було заарештовано 120000 підозрюваних у тероризмі та 35000 засуджено. Усама бен Ладен знищений, головне керівництво «Аль-Каїди придушено» [5, с. 3-4].

Україна є правонаступницею тих законів Української РСР та інших актів, ухвалених Верховною Радою Української РСР, оскільки вони не суперечать законам України, що були прийняті після проголошення незалежності України, а також підписані за часи незалежності, учасником різних конвенцій у сфері боротьби з тероризмом, а саме:

- Конвенції про запобігання і покарання осіб, що користуються міжнародним захистом, в тому числі міжнародних агентів від 14.12.1973 р.;
- Міжнародної конвенції про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням та навчанням найманців від 4.12.1989 р.;

– Конвенції проти тортур та інших жорстких або тих, що принижують гідність видів знущань і покарань від 10.12.1984 р.;

– Міжнародної конвенції про боротьбу з захопленням заручників від 17.12.1979 р.;

– Конвенції про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден від 16.12.1970 р.;

– Конвенції про боротьбу з незаконними актами, що спрямовані проти безпеки морського судноплавства від 10.03.1988 р.

Крім того, Україна дотримується різноманітних багатосторонніх та двосторонніх угод підписаних з багатьма державами про правову допомогу у питаннях, в тому числі і про видачу осіб обвинувачених або підозрюваних у тероризмі. Наприклад:

– Конвенція про правову допомогу по цивільним, сімейним та кримінальним справам (заклучна між державами – членами СНД) від 22.01.1993 р.;

– Договір між Україною і Китайською Народною Республікою про правову допомогу цивільних та кримінальних справах від 31.10.1992 р. та інші.

В Україні прийнятий Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 року [6, с. 617].

Хотілось би згадати і про роль українських миротворців, що виконують свої обов'язки під егідою ООН в різних кутках світу. Адже вони також знаходяться за кордонами України.

Починаючи з 1992 року, у різних миротворчих операціях приймали участь більше ніж 30000 українських військовослужбовців, з них 46 загинуло, один пропав без вісті, більше 100 було поранено [7, с. 22].

Для учасників миротворчих операцій під егідою ООН, НАТО та багатонаціональних сил створена достатньо суттєва нормативна правова база, що включає до себе закони України «Про Збройні Сили України», «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях», Указ Президента України від 1 лютого 2000 року «Про порядок розгляду пропозицій щодо участі України в міжнародних миротворчих операціях», а також в Постановах Кабінету Міністрів України та наказах міністра оборони України. Збройні конфлікти супроводжуються великими переміщеннями населення з районів де небезпечно. Серед місцевого населення можуть знаходитися і іноземці, які знаходилися там з різних причин, наприклад, відпочинок, надання місцевим жителям гуманітарної допомоги, археологічні дослідження тощо. За даними експертів ООН у 2010 році – 42 мільйони громадян з цієї причини покинули своє місце проживання, а 15,2 мільйони при цьому перетинали міждержавні кордони.

Захист мирного населення, що вимушено покидає рідні місця передбачено в нормах Четвертої Женевської конвенції 1949 року про захист цивільного населення під час війни [8, с. 46].

Використання збройних сил з метою захисту громадян за кордоном породжує гострі протиріччя між державами та розглядається як несумісне з положенням Статуту ООН.

Так, при проведенні спеціальної операції по знищенню Усами бен Ладена у Пакистані, США не повідомили про її проведення своїх союзників у цьому регіоні, уряд Пакистану.

В той же час, іноді для втручання і допомоги громадянам в зоні політичної нестабільності та при захопленні заручників, необхідним є втручання дипломатів і військових, при цьому мова може йти про вже існуючі регіональні сили безпеки.

#### *Бібліографічний список*

1. Горovenko В. К. До питання участі Збройних сил України в евакуації українських громадян з території інших держав / В. К. Горovenko, В. П. Тютюник // Наука і оборона. – 2012. – № 3. – С. 29.
2. Report of the secretary general on the work of the organization [Електронний ресурс] // General assembly official records: 46 session supplement No. 1 (A/4811). – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/409/73/IMG/N9140973.pdf?OpenElement>
3. Права человека, терроризм и борьба с терроризмом [Електронний ресурс] // Данные Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. – № 32. – С. 57. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32ru.pdf>
4. Ляхов Б. Г. Физическое лицо как актор международного противодействия террористической преступности / Б. Г. Ляхов // Международное право. – 2010. – № 3. – С. 19.
5. Паненков А. А. «Остается ли борьба с терроризмом и его финансирование актуальной проблемой в мире?» / А. А. Паненков // Военно-юридический журнал. – 2012. – № 6. – С. 3 – 4.
6. Про правонаступництво України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – С. 617.
7. Безбородов В. Проблемы правового назначения статуса участников міжнародних миротворчих операцій / В. Безбородов // Право військової сфери. – 2009. – № 5. – С. 22.
8. Ястребова А. Я. Механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий / А. Я. Ястребова Московский журнал международного права. – 2012. – № 2. – С. 46.

*В статье рассматриваются вопросы обеспечения безопасности граждан Украины за границей в условиях политической нестабильности и терро-*



*ристических действий. Анализируются политические, дипломатические, военные меры по обеспечению их безопасности и эвакуации.*

*The article deals with the safety of citizens of Ukraine abroad in terms of political instability and terrorism. The political, diplomatic and military measures to ensure their safety and evacuation are analyzed.*

Стаття надійшла до редколегії 14.01.2013

УДК 321.01 (477).001.73

*Милосердна І. М., НУ «ОЮА»*

## **СИСТЕМА ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

*Стаття присвячена проблемі інституціональних змін політичної влади, які відбуваються в Україні з часів проголошення незалежності. Досліджуються питання конституційного закріплення системи стримування та противаги гілок влади (проводиться аналіз законодавчої та виконавчої гілок влад).*

В кінці 90-х рр. ХХ століття більшість країн обрали шлях на становлення демократичних цінностей. Кожна держава в своєму розвитку характеризується перехідними (транзитивними) періодами, під час яких відбувається трансформація усталених політичних інститутів, зміни в соціальних, економічних та інших сферах життєдіяльності.

Останні 20 років для України можна характеризувати як стрімкі демократичні перетворення політичного процесу країни. Реформи охопили як всю політичну систему, так й основні інститути влади, які відіграють одну з провідних ролей демократичних перетворень.

Метою даної статті є дослідження основних тенденцій інституційних змін, які відбуваються в інституті політичної влади України з проголошення її незалежності.

Слід відмітити, що проблема політичної влади, особливості її становлення та функціонування в Україні привертає все більше уваги науковців, серед яких можна відмітити: В. Ф. Халіпова, О. С. Фетисова, В. Ф. Сиренко, Н. М. Кейзерова, А. А. Дегтярева, М. Г. Анохіна, Т. М. Петрову, В. Шатіло та інших.

Затвердження демократичного вектору розвитку політичної системи України в цілому проходило в загальних рамках «третьої хвилі демократизації», яка охопила ряд постсоціалістичних та поставторитарних держав світу.