

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 341.232:340.137

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

НАПРЯМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА У СФЕРІ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Якщо розглядати проблему взаємодії міжнародно-правових та національних норм щодо здійснення миротворчої діяльності, то слід визначити загальні питання імплементації міжнародного права у національне адміністративне законодавство України. Наша держава на сучасному етапі свого розвитку здійснює приведення свого законодавства у відповідність до міжнародних стандартів на різних рівнях: через приєднання до багатосторонніх міжнародних конвенцій, виконання зобов'язань, що випливають із членства в міжнародних організаціях, а також у ході підготовчої роботи до вступу в такі організації. Міжнародні зобов'язання України вимагають розробки нових або оновлення чинних законодавчих актів, орієнтованих на міжнародні стандарти, встановлені нормативно-правовими документами ООН, Ради Європи та ЄС.

Зазначеному питанню останнім часом приділяється значна увага з боку науковців та практиків. Проблема реалізації цього напрямку пов'язана з тим, що у законотворчій діяльності поширені випадки підміни комплексного науково-обґрунтованого підходу до внесення тих чи інших змін у національне законодавство хаотичним реформуванням під виглядом приведення до міжнародних стандартів. Під час розробки проектів законів, що врегульовують суспільні відносини в різних сферах, приведення їх у відповідність до міжнародних і європейських норм нерідко сприймається, як механічне перенесення в закони України калькованих перекладів міжнародних конвенцій [1, с. 44]. Та оскільки будь-який ратифікований Україною міжнародний договір стає частиною національного законодавства України, потреба їх дублювання у будь-яких національних законах відсутня. У національні закони слід вносити зміни лише у тому випадку, коли вони суперечать міжнародним зобов'язанням України, або виконання таких зобов'язань неможливе без внесення відповідних змін.

Загалом потреба імплементації Україною міжнародних договорів, адаптації законодавства

України до законодавства ЄС та активна позиція нашої держави на міжнародній арені стимулювали розробку актуальних напрямів інтеграційно-правових наукових досліджень. Для української юридичної науки така постановка проблеми є відносно новою. Окремі аспекти стали предметом досліджень В.Г. Буткевича [2], Л.А. Луць [3], В.А. Манжолі [4], В.Ф. Опришка [5] тощо.

Мета статті полягає у дослідженні перспективних напрямів імплементації норм міжнародного права в сфері миротворчої діяльності у законодавство України.

Одне з перших питань, яке слід порушувати при дослідженні імплементації у національне законодавство норм міжнародного права в сфері миротворчої діяльності, – це імплементація норм міжнародного гуманітарного права [6]. Норми міжнародного гуманітарного права регламентують міжнародні збройні конфлікти і збройні конфлікти не міжнародного характеру. При цьому відзначені проблеми правової регламентації участі миротворчого контингенту та персоналу України у врегулюванні збройних конфліктів у складі сил ООН. Нині правовими основами регулювання збройної боротьби є основні принципи і норми міжнародного права, принципи міжнародного гуманітарного права та спеціальні норми, які регулюють як міждержавні, так і внутрішньодержавні відносини, що виникають у зв'язку зі збройною боротьбою. Концепція правового регулювання збройної боротьби передбачає створення системи спеціальних нормативних приписів у військовому законодавстві України, заснованих на принципах міжнародного гуманітарного права. Женевські конвенції 1949 р. і Додаткові протоколи до них не містять конкретних положень про види і форми контролю за їх виконанням. Але такий контроль все таки існує, його можна охарактеризувати, як обумовлений специфікою норм міжнародного гуманітарного права. Більш того, цей контроль стосується більшою мірою тих підготовчих заходів, які повинні бути спрямовані на виконання міжна-

родного гуманітарного права. Держави-учасники самі зобов'язалися «дотримувати і забезпечувати дотримання при будь-яких обставинах» Конвенції і Протоколу 1. У цих же документах мова йде про «розслідування порушень».

Сьогодні можна говорити про уніфікацію самого процесу імплементації в державах із подібними системами права, який міг би складатися з двох послідовних стадій. Перша стадія полягає у вираженні державою згоди на обов'язковість для неї договору. При цьому принципову позицію держави по відношенню до зовнішніх факторів (змісту міжнародних норм та їх соціальних особливостей) формулює конституція держави і закони держави, які визначають внутрішньодержавну процедуру імплементації та виконання міжнародних договорів, співвідношення міжнародного договору і закону. Від цієї позиції залежать способи, форми імплементації міжнародних договорів, а, отже, і їх юридична ефективність у рамках внутрішньодержавного правопорядку. Вже на цьому етапі можливий початок процедури міжнародного контролю, який повинен спонукати державу приймати відповідні кроки для додання положенням міжнародних конвенцій сили закону. Коли така сила в тій чи іншій формі міжнародної норми є, починається друга і найбільш важлива стадія імплементації – стадія виконання міжнародної норми. Тут вступають у дію такі внутрішні фактори, як внутрішньодержавне право і судова практика. Одночасно продовжується дія міжнародного контролю. Головна роль на стадії виконання, як і в досягненні кінцевих цілей імплементації, належить чинникам неюридичного порядку (рівень економічного розвитку держави, соціальна політика та ін.), однак норми міжнародного гуманітарного права часто сприяють заповненню прогалів у законодавстві, а іноді навіть служать еталоном для створення нормативно-правових актів.

Причини недостатньої ефективності діючих конвенцій та інших міжнародних угод у галузі міжнародного гуманітарного права полягають у недосконалості як міжнародного, так і внутрішньодержавного контролю за їхнім виконанням. При цьому зроблено акцент на необхідності вироблення комплексного підходу у вирішенні проблем взаємного контролю, створенні правових умов взаємодії держав у галузі запобігання збройної агресії, вироблення заходів довіри. Найважливішими структурними елементами механізму імплементації норм міжнародного гуманітарного права (виходячи зі встановленої системи державних органів та процедури їх діяльності) є: конституційне, законодавче, адміністративне і судове забезпечення виконання міжнародного гуманітарного права. Концепція імплементації норм міжнародного гуманітарного права повинна виходити з необхідності:

– забезпечення реалізації державних інтересів України в галузі правового регулювання питань війни і миру, захисту прав військовослужбовців, які беруть участь у збройних конфліктах, і цивільних осіб;

– розвитку науково-технічного прогресу у військовій області в інтересах зміцнення обороноздатності України;

– здійснення військової діяльності України у відповідності з міжнародним правом і реалізації при цьому взятих міжнародних зобов'язань.

Виходячи з цього, представляється можливим виділити такі основні напрями вдосконалення адміністративного законодавства України: вдосконалення регламентації процесів організації та управління миротворчим контингентом та персоналом України; розвиток правового забезпечення діяльності миротворчого контингенту та персоналу України; формування правових засад співробітництва в реалізації норм міжнародного гуманітарного права. Центральною ланкою в цій діяльності повинна стати Міжвідомча комісія з імплементації в Україні міжнародного гуманітарного права, яка утворена Кабінетом Міністрів України, основними завданнями якої є:

– вивчення й аналіз законодавства України та підготовка пропозицій щодо приведення його у відповідність із положеннями міжнародних договорів із питань гуманітарного права, учасником яких є Україна;

– координація діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих громадських організацій з питань імплементації в Україні міжнародного гуманітарного права;

– інформаційно-методичне забезпечення діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також заінтересованих установ і організацій, пов'язаних із імплементацією міжнародного гуманітарного права, сприяння пропаганді та роз'ясненню його норм [7].

Робота комісії повинна бути спрямована на аналіз чинного законодавства України з точки зору його відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням держави і вироблення рекомендацій по його вдосконаленню. Як свідчить здійснений аналіз забезпечення виконання норм міжнародного гуманітарного права проводиться на внутрішньодержавному рівні з прийняттям нормативних правових актів на виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань по вдосконаленню регламентації процесів організації та управління миротворчим контингентом та персоналом України, розвитку правового забезпечення миротворчої діяльності, формування правових засад співробітництва в реалізації норм міжнародного гуманітарного права.

Як зазначають науковці, на сучасному етапі йде процес інтернаціоналізації збройних конфліктів, змінюється їхня природа. Все частіше такі конфлікти є гібридними, коли чітко не визначені його сторони, і вони супроводжуються терористичною діяльністю протидіючих сторін. Саме на цих особливостях збройних конфліктів було наголошено в п. 17 Воєнної доктрини України. Так, основними шляхами запобігання виникненню воєнних конфліктів є, поряд з іншим, названа «участь у міжнародних операціях, пов'язаних із урегулюванням криз, в антитерористичній і антипіратській діяльності відповідно до норм міжнародного права та законодавства України» [8].

Висновки. Підсумовуючи викладені питання, що пов'язані з імплементацією у національне законодавство норм міжнародного права в сфері миротворчої діяльності, можемо зазначити наступне.

У законодавство України необхідно внести деякі зміни щодо запровадження системи правового забезпечення миротворчого контингенту та миротворчого персоналу України, встановлення основних принципів дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час виконання завдань щодо міжнародної миротворчої діяльності, які заходи адміністративного примусу можуть бути застосовані до миротворчого контингенту та миротворчого персоналу України в разі порушень гуманітарного права під час виконання операцій, а також встановлення обов'язковості вивчення норм гуманітарного права учасниками миротворчої діяльності.

Для забезпечення цього у законодавстві про миротворчу діяльність України слід врегулювати такі питання:

- обов'язки миротворчого контингенту та миротворчого персоналу України щодо забезпечення дотримання норм міжнародного гуманітарного права;

- принципи правового забезпечення діяльності українського миротворчого контингенту та персоналу;

- включення на нормативному рівні до системи підготовки миротворчого контингенту та миротворчого персоналу України вивчення норм міжнародного права, що врегульовують здійснення миротворчої діяльності;

- встановлення засад відповідальності керівників усіх рівнів щодо неналежних підготовки та навчання підпорядкованого особового складу при направленні його у складі миротворчого контингенту та миротворчого персоналу до іноземних держав.

Нормативні акти, що обов'язково повинні враховувати міжнародні зобов'язання України у сфері миротворчої діяльності, а особливо міжнародне гуманітарне право, – це акти публічного управ-

ління з питань підготовки миротворчого контингенту та миротворчого персоналу України та організації операцій з підтримки миру та безпеки, а також акти публічного управління щодо питань дотримання міжнародного гуманітарного права миротворчим контингентом та миротворчим персоналом України під час здійснення миротворчої діяльності.

Базовими підставами завдань щодо міжнародної миротворчої діяльності миротворчим контингентом і персоналом є: чинне законодавство України; мандат міжнародної миротворчої операції; визначені командуванням міжнародної миротворчої операції завдання; стандартні операційні процедури (СОП); правила застосування і можливості своїх сил та засобів; правила застосування сили. А тому національні нормативно-правові акти мають максимально повно враховувати специфіку міжнародної миротворчої діяльності.

Література

1. Плавич С.В. Правовий механізм взаємодії норм міжнародного та національного права / С.В. Плавич // Часопис Київського університету права. Український науково-теоретичний часопис. – 2006. – № 4. – С. 42–46.
2. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії: [підручник] / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній; за ред. В.Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2002. – 608 с. / Буткевич В.Г. Советское право и международный договор / В.Г. Буткевич – К.: «Вища школа». – 1977. – 264 с.
3. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Л.А. Луць; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К., 2005. – 32 с.
4. Міжнародні відносини та зовнішня політика (1945–70-і роки): [підручник для студ. гуманіт. спец. ВЗО] / [В.А. Манжола, М.М. Білоусов, Л.Ф. Гайдуков та ін.]. – К.: Либідь, 1999. – 558 с.
5. Опришко В.Ф. Міжнародне економічне право: [підручник] / В.Ф. Опришко; Міністерство освіти і науки України, Київський національний економічний університет. – [Вид. 2-е, перероб. і доповн.]. – К.: КНЕУ, 2003. – 311 с.
6. Бескоровайний С.Я. Проблеми імплементації міжнародного гуманітарного права / С.Я. Бескоровайний, В.Ф. Іванов // Юридична наука. – № 1. – 2013. – С. 96–101.
7. Про утворення Міжвідомчої комісії з імплементації в Україні міжнародного гуманітарного права: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2000 р. – № 1 157 / Офіційний вісник України від 11.08.2000. – № 30. – С. 100. – Ст. 1275, код акту 16352/2000.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 06.08.2012 № 390/2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/390/2012>.

Анотація

Воробйов Р. А. Напрями імплементації норм міжнародного права у сфері миротворчої діяльності у законодавство України. – Стаття.

У статті досліджуються проблемні питання імплементації норм міжнародного права у сфері миротворчої діяльності у законодавство України. Здійснюється визначення перспектив удосконалення правового регулювання миротворчої діяльності.

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

Аннотация

Воробьев Г. А. Направления имплементации норм международного права в сфере миротворческой деятельности в законодательство Украины. – Статья.

В статье исследуются проблемные вопросы имплементации норм международного права в сфере миро-

творческой деятельности в законодательство Украины. Осуществляется определение перспектив усовершенствования правового регулирования миротворческой деятельности.

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

Summary

Vorobyov G. A. Directions implementation of international law in field of peacekeeping legislation in Ukraine. – Article.

The article explores problematic issues of implementation of international law in field of peacekeeping in legislation of Ukraine. Certain prospects for improvement of legal regulation of peacekeeping are carried out.

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