

ЩОДО ПРЕДМЕТА МІЖНАРОДНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА (НА ПРИКЛАДІ ОПЕРАЦІЙ НА КОРИСТЬ МИРУ)

Протягом останніх десятиріч у системі міжнародних відносин особливе місце займають відносини з питань забезпечення міжнародного миру і безпеки, одним із провідних суб'єктів яких традиційно є міжнародні організації. З метою виконання своїх обов'язків стосовно підтримання або відновлення миру ці організації можуть створювати допоміжні органи – операції (місії) на користь миру. У науковій літературі немає єдиної думки стосовно проблеми правових засад діяльності цих допоміжних органів міжнародних організацій (Д. Петтерсон [1], Х. Хартц [2], Т.Н. Нешатаєва [3, с.44]). Ця стаття є спробою розглянути питання скрізь призму управлінських відносин.

Операції на користь миру за обсягом своїх повноважень можуть бути диференційовані на дві категорії. Перша, найбільш розповсюджена, яка отримала назву «традиційнімісії», характеризується обмеженим колом владних повноважень, спрямованих на виконання відносно вузьких, конкретних завдань, пов'язаних з підтриманням угод стосовно припинення вогню, обміном військовополоненими, проведенням виборів, моніторингом діяльності правоохоронних органів тощо. Друга категорія місій створюється у тих випадках, коли в зоні конфлікту не існує державних органів законодавчої та виконавчої влади. У цьому випадку світовою спільнотою керівникові місії можуть бути делеговані повноваження у законодавчій, виконавчій та судовій сферах влади. Наприклад, резолюцією 1244 (1999) Рада Безпеки ООН наділила Місією ООН із справ тимчасової адміністрації в Косово усіма законодавчими та виконавчими повноваженнями, у тому числі у сфері правосуддя [4]. Все це дозволяє говорити про «квазідержавний» характер місій цього типу. У таких випадках управлінський апарат місій виконує обов'язки, аналогічні функціям національних державних органів влади. Багатофункціональність операцій даної категорії може обумовлювати надзвичайно складну структуру місії. Наприклад, вищезгадана місія в Косово включає структурні підрозділи Організації Об'єднаних Націй (цивільна адміністрація), Управління Верховного комісара ООН із справ біженців (гуманітарні питання), Організації з безпеки і співробітництва в Європі (створення державних установ) та Європейського Союзу (реконструкція) [4]. Різноманітним є і структурний склад учасників операції. Наприклад, за станом на 31 березня 2002 р. чисельність військового персоналу та цивільних поліцейських, які брали участь в операціях ООН, складала 46445, міжнародного цивільного персоналу – 4003, місцевого цивільного персоналу – 8018 осіб із 87 країн світу [5]. У межах міжнародних операцій на користь миру між місією та її персоналом, місією та країною перебування, між окремими структурними підрозділами цієї міжнародної структури можуть виникати взаємовідносини міжнародно-

правового, цивільно-правового, трудового, фінансового, адміністративного характеру тощо.

Традиційно прийнято вважати, що діяльність з підтримання або відновлення миру регулюється виключно міжнародним публічним правом, зокрема його окремою галуззю – правом міжнародної безпеки [6, с.363]. Однак міжнародне публічне право регулює відносини між державами і політичними утвореннями державно-правового характеру, міжнародними організаціями, міжнародними організаціями та державами тощо [7, с.143]. Але коло відносин, які регулюються у межах міжнародної місії, значно ширше. Перш за все, це відносини управлінського характеру. Наприклад, відповідно до п. 6 резолюції Ради Безпеки ООН 1244 (1999) від 10 червня 1999 р. на спеціального представника Генерального секретаря Організації покладається завдання щодо здійснення контролю та координації дій усіх представників світової спільноти в Косово [8]. Згідно з п. 4.6 Постійно діючої інструкції Місії ООН у Боснії і Герцеговині в редакції від 09.09.1996 р. Комісар Цивільної поліції керує діяльністю правоохоронного елемента операції [9]. Але регулювання суспільних відносин у галузі внутрішньої управлінської діяльності є прерогативою адміністративного права [10, с.4]. У той же час адміністративне право регулює відносини, які виникають у процесі функціонування лише національних державних органів влади. Вищевикладене свідчить про те, що суспільні відносини, які виникають під час діяльності міжнародних місій на користь миру, мають риси обох – і публічного міжнародного, і національного, в першу чергу, адміністративного, права. На наш погляд, правові норми, яка регулюють діяльність міжнародних операцій з підтримання або відновлення миру, можна згрупувати в дві категорії: зовнішнє та внутрішнє право. До зовнішнього права належать норми, які регулюють взаємовідносини міжнародних місій із зовнішнім світом (розгортання, продовження або ліквідація місії, система її фінансування та комплектування тощо). До внутрішнього – норми, що регламентують її структуру, систему управління, інші аспекти виконавчо-розпорядчого характеру. Якщо зовнішнє право репрезентовано нормами міжнародного публічного права, то внутрішнє – нормами інших галузей права, у першу чергу, адміністративного. Аналіз діяльності міжнародних організацій стосовно підтримання та відновлення міжнародного миру та безпеки дозволяє зробити припущення щодо регулювання низки суспільних відносин, які виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності міжнародних місій на користь миру нормами окремої галузі адміністративного права, яку ми називаємо міжнародним адміністративним правом.

Предметом правового регулювання цього інституту є низка суспільних відносин, зокрема, управлінські відносини, які виникають у процесі організаційно-розпорядчої діяльності виконавчих органів міжнародних організацій та їх допоміжних структур. Ці відносини мають внутрішньо-організаційну спрямованість – на створення належних організаційних умов функціонування самих організацій або допоміжних органів, які ними засновуються (організаційна структура, внутрішньоорганізаційний розпо-

діл функцій і повноважень, робота з персоналом тощо). До цієї категорії належать і відносини управлінського характеру, які виникають у процесі реалізації міжнародною організацією повноважень стосовно управління територіями на підставі рішення Ради Безпеки ООН (наприклад, Тимчасова адміністрація ООН у Східному Тиморі). Крім того, до цієї категорії можуть бути віднесені також і відносини, які виникають у сфері взаємодії з національними складовими вищезгаданих міжнародних органів, (наприклад, національні контингенти підрозділів Цивільної поліції ООН). Міжнародним адміністративним правом регулюються і суспільні відносини правоохоронного характеру, які складаються при виконанні міжнародними організаціями завдань щодо підтримання правопорядку (наприклад, при проведенні операції ООН з підтримання миру в Камбоджі), а також відносини правозабезпечувального характеру, які регулюють взаємовідносини персоналу міжнародної місії з громадянами країни перебування (наприклад, Місія ООН зі справ тимчасової адміністрації в Косово).

Таким чином, предметом регулювання міжнародного адміністративного права є суспільні відносини в сфері управлінської діяльності виконавчих органів міжнародних організацій та їх допоміжних органів. З точки зору предмета правового регулювання щодо змісту (суспільні відносини в галузі управлінської діяльності) воно наближається до адміністративного права, а стосовно характеру (міжнародні відносини) – до міжнародного публічного права.

Список літератури: 1. Petterson D. Legal aspects on serving as a United Nations Civilian Police. Swedint Almnas, 1993. 2. Hartz H.A. Monitoring. Concept of Monitoring Local Law Enforcement Agencies, Policy and Implementation of UN Civilian Police Monitor Tasks, November 1998. 3. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М., 1999. 4. Доклад Генерального секретаря ООН о миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово. S/1999/779. 12 July 1999 // <http://www.un.org/russian/peace/pko/doc/>. 5. Цифры и факты о текущих операциях ООН по поддержанию мира. На 15 апреля 2002 г. // <http://www.un.org/russian/peace/pko/facts.htm>. 6. Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. 7. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник. М., 1997. 8. Security Council resolution 1244 (1999) on situation relating to Kosovo. S/RES/1244 (1999). 10. June 1999 // <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm>. 9. IPTF Standard Operating Procedure. Revision 1, dated 09 Sep. 1996. 10. Васильев С.А. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. Х., 2001.

Надійшла до редколегії 01.04.03