

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦИВІЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Проблема визначення правових засад службової діяльності Цивільної поліції (ЦП) Організації Об'єднаних Націй та інших міжнародних організацій вивчена, на наш погляд, недостатньо. У цьому зв'язку треба назвати, у першу чергу, дослідження Д. Петтерсона [1] і Х. Хартца [2]. Д. Петтерсон диференціює нормативні акти, які регламентують службову діяльність Цивільної поліції ООН, на первинні, вторинні, а також так звані «місійні». У свою чергу, первинні нормативні акти поділяються на міжнародні та національні. До категорії міжнародних актів автор відносить Статут Організації Об'єднаних Націй, до національних – законодавство, що регламентує питання участі держави-члена ООН в операціях на користь миру (ОКМ). До категорії вторинних автор включає резолюції Ради Безпеки ООН, угоди з країною перебування місії на користь миру щодо статусу міжнародного контингенту та інші міжнародно-правові документи. До розряду місійних актів Петтерсоном віднесено постійно діючі інструкції (ПДІ), накази командира сектору/регіону, командира станції, командира національного контингенту Цивільної поліції ООН, а також усні розпорядження осіб з числа керівного складу ЦП ООН. На думку Х.Хартца, правові засади службової діяльності ЦП ООН представлені Статутом ООН, на положеннях котрого базуються операції з підтримання або відновлення миру; резолюціями Ради Безпеки ООН, які містять мандат Цивільної поліції; договорами щодо статусу персоналу місії, які ООН підписує з державою перебування місії (наприклад, Угода щодо статусу контингенту); міжнародно-правовими документами в галузі правоохоронної діяльності.

Постійно діюча інструкція Міжнародних поліцейських сил спеціального призначення у редакції від 25 березня 2000 р.[3] містить дещо іншу структуру джерел права, які регулюють службову діяльність Цивільної поліції в операції з підтримання миру на території Боснії і Герцеговини: міжнародні угоди (наприклад, Загальна рамкова угода щодо миру в Боснії та Герцеговині, підписана в Парижі 14 грудня 1995 р.); резолюції Ради Безпеки ООН (наприклад, № 1035 від 21 грудня 1995 р., яка санкціонує участь Організації Об'єднаних Націй у реалізації мирних угод стосовно Боснії та затвердила мандат ЦП ООН); місцеве законодавство (у цьому випадку, Конституція Боснії та Герцеговини); місійні нормативні акти, а саме: директиви, інструкції Спеціального представника Генерального секретаря ООН (СПГС); директиви, інструкції, накази Комісара ЦП; Постійно діючі інструкції, підготовлені Комісаром ЦП та затверджені СПГС, тощо.

На наш погляд, головною проблемою при визначенні системи правових джерел службової діяльності цивільної поліції міжнародних організацій є належність цих джерел до різноманітних галузей права. Правові засади діяльності ЦП можуть бути класифіковані за різними критеріями. Наприклад, за суб'єктами правотворчої діяльності їх можна диференціювати на нормативні акти міжнародних організацій, національних урядів, управління

міжнародних місій тощо; за приналежністю до певної системи права – на міжнародно–правові, національно–правові та змішані; за функціональною ознакою – на адміністративно–правові, фінансово–правові, цивільно–правові, трудові тощо; за вектором правовідносин, що регулюються ними – на зовнішні (тобто ті, які регулюють взаємовідносини міжнародних місій із зовнішнім миром) та внутрішні (пов’язані з регулюванням відносин внутрішньо–організаційного характеру).

Усі вищезгадані спроби класифікувати правові джерела службової діяльності Цивільної поліції мають один елемент, який їх об’єднує, перетворює всі ці окремі правові джерела в деяку систему. Таким системотворчим елементом є спільний предмет правового регулювання – діяльність на користь миру. Діяльність із забезпечення міжнародного миру і безпеки, як один із ключових елементів сучасних міжнародних відносин – надзвичайно складне та неординарне явище, яке може набувати різноманітні форми (превентивна дипломатія, миротворчість, підтримання миру, примушення до миру, постконфліктне миробудівництво) та зачіпати різноманітні аспекти – політичний, дипломатичний, військовий, гуманітарний, правоохоронний тощо. Традиційно прийнято вважати, що цей вид діяльності регулюється лише міжнародним публічним правом, зокрема його окремою галуззю – правом міжнародної безпеки [4, с.363]. Подальший аналіз структури діяльності із забезпечення міжнародного миру і безпеки дозволяє виділити відносини стосовно створення, проведення та ліквідації операцій на користь миру, зокрема операцій з підтримання або відновлення миру, а аналіз її правової бази показує, що окремі аспекти цієї діяльності не можуть регламентуватися лише нормами міжнародного публічного права. Наприклад, підбір і підготовка персоналу для участі в операціях ООН на користь миру є відповідальністю держав–членів організації та здійснюється згідно з нормами національного законодавства [5].

Одним із провідних суб’єктів діяльності із підтримання або відновлення міжнародного миру та безпеки стали універсальні і регіональні міжнародні організації, під егідою яких проводяться численні операції на користь миру з участю сотень тисяч військовослужбовців, поліцейських та цивільних осіб. У процесі свого функціонування між організаціями та їх персоналом виникають правовідносини міжнародно–правового, цивільно–правового, трудового, фінансового, адміністративного характеру тощо [6, с.44]. Аналогічні відносини мають місце і під час проведення операцій на користь миру: між організацією і персоналом місії, між її структурними підрозділами, між місією та країною перебування тощо. Характерною рисою норм права, які регулюють ці відносини, є те, що вони створюються керівництвом місії тільки на час її існування і діють тільки в зоні відповідальності місії. Під час виконання свого мандата керівництво міжнародної операції може бути наділено певним обсягом повноважень у галузях правотворчості та правозастосування. Більш того, у низці випадків керівні органи міжнародних місій за обсягом владних повноважень можуть бути порівнюваними з національними урядами, що дозволяє говорити про «квазідержавний» характер цих допоміжних органів міжнародних організацій (Східний Тимор, Косово, м. Брчко у

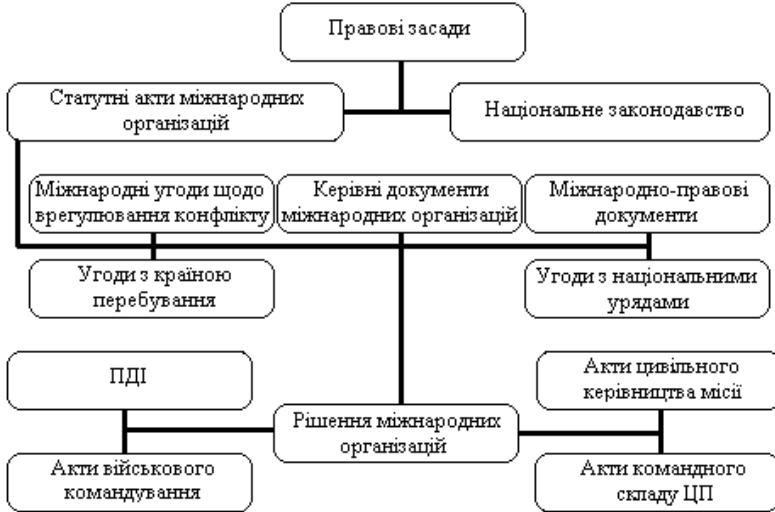
Боснії і Герцеговині тощо). Самі ці норми, які не можна співвіднести ні з міжнародним, ні з національним правом, Д. Петтерсон і відносить до так званого „місійного законодавства”. Це дозволяє зробити припущення щодо існування окремої системи права, яка займає проміжне становище між міжнародним і національним правом і яка має риси їх обох. Ми називаємо цю систему права – конвергенційним (міжнародно–конвергенційним, «місійним») правом. Усе це дозволяє нам зробити висновок стосовно міжгалузевого і комплексного характеру інституту операцій на користь миру. Іншими словами, діяльність ОКМ регламентується не тільки міжнародним, але й національним правом та вищезгаданим маргінальним конвергенційним («місійним») правом. У межах інституту ОКМ виділяються зовнішнє і внутрішнє право. До зовнішнього права відносяться норми, які регулюють взаємовідносини міжнародних місій із зовнішнім світом (розгортання, продовження або ліквідація місії, її фінансування та комплектування тощо). До внутрішнього – норми, які регламентують їх структуру, систему управління, інші аспекти виконавчо–розпорядчого характеру. Якщо зовнішнє право представлено нормами міжнародного публічного права, то внутрішнє – нормами інших галузей права, у першу чергу, різновиду адміністративного – міжнародного адміністративного права.

На формування правової бази діяльності Цивільної поліції певний вплив справляє і звичаєве право. Правовий звичай – правило поведінки, за яким суб’єкти права визнають юридично обов’язковий характер. Звичаєва норма складається поступово, як наслідок дій усіх або більшості суб’єктів права. Але процес їх створення останнім часом значно прискорився внаслідок діяльності міжнародних організацій [4, с.12]. Найбільш важливу роль звичаї грають у створенні норм внутрішнього права місій на користь миру. Правова база цих допоміжних міжнародних органів багато в чому складається з творчого перероблення досвіду своїх попередників. Наприклад, типова Постійно діюча інструкція для підрозділів Цивільної поліції Організації Об’єднаних Націй, яка була підготовлена Департаментом операцій з підтримання миру Секретаріату ООН (ДОПМ) [7], базується на аналогічних документах низки місій на користь миру [8]. ПДІ міжнародних організацій (ОБСЄ [9], ЄС [10]) багато в чому копіюють типову інструкцію ДОПМ.

Таким чином, ми вважаємо, що правові джерела діяльності Цивільної поліції міжнародних організацій належать до міжнародного публічного, національного, міжнародно–конвергенційного та звичаєвого права.

Нами пропонується наступна класифікація правових джерел, що регламентують службову діяльність підрозділів Цивільної поліції ООН, інших міжнародних організацій, які беруть участь в операціях з підтримання або відновлення миру, що диференціює їх за обсягом предмета регулювання – діяльності на користь миру. Пропонована система розміщає джерела права на трьох рівнях (рис. 1). До першого рівня належать статутні акти міжнародних організацій, а також національне законодавство, котрі регламентують діяльність з підтримання або відновлення миру у цілому. Джерелами другого рівня є акти, що регламентують загальні «зовнішні» питання

стосовно організації та проведення конкретної операції (міжнародні договори щодо врегулювання конфлікту, угоди з національними урядами та країною перебування місії, рішення та керівні акти міжнародних організацій, інші міжнародно-правові акти). На третьому рівні розміщені джерела, які регламентують внутрішню організаційно-розпорядчу діяльність ЦП в умовах конкретної місії на користь миру (ПДІ, акти керівництва, військового командування місії, керівного складу ЦП тощо).



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. Standard Operating Procedures. – Sarajevo: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina. International Police Task Force, International Police Task Force, March 25 2000. 4. Международное право: Учебник. Отв. ред. Ю.М. Колозов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. 5. Para. 3.4. Annex A – Personnel // Memorandum of Understanding Between the United Nations and the Government of Ukraine Contributing Resources to the United Nations International Police Unit in Kosovo. Draft MOU from 7. Aug 2000. 6. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М., 1999. 7. Standard Operating Procedures for Civilian Police. New York: United Nations Headquarters. Department of Peacekeeping Operations, 1999. 8. Standard Operating Procedures (SOP): UNPROFOR/UNCIVPOL – Zagreb: United Nations Protection Force, July, 1993. 9. Standard Administrative Procedures Proposed SAP for the OSCE Police Mission In The Danube Region. Organization for Security and Cooperation in Europe, 16–10–98. 10. Implementing Arrangement I: Standard Operating Procedures. Bosnia and Herzegovina: European Union Police Mission (EUPM), October 2002.

Надійшла до редколегії 23.05.03