

VII. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 327.7

Дубовик В.Б.,
канд. юрид. наук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТАТУСУ ОБСЄ В УКРАЇНСЬКІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Із використанням сучасної правничої методології проаналізовано особливості розуміння правового статусу Організації безпеки та співробітництва в Європі в умовах розвитку системи національної правничої доктрини. Узагальнено думки науковців щодо змісту інститутів та права безпеки й співробітництва, визначено їх зв'язок із радянською правничою школою. Вказано на авторські позиції стосовно правового забезпечення мандата, імунітетів та співпраці держав із ОБСЄ.

Ключові слова: Організація безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), органи ОБСЄ, правовий статус ОБСЄ, правова доктрина щодо ОБСЄ.

С использованием современной юридической методологии проанализированы особенности понимания правового статуса Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в условиях развития системы национальной юридической доктрины. Сделан обзор позиций ученых относительно содержания институтов и права безопасности и сотрудничества, определена их связь с советской юридической школой. Указано на авторские позиции относительно правового обеспечения мандата, иммунитетов и сотрудничества государств с ОБСЕ.

Ключевые слова: Организация безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ), органы ОБСЕ, правовой статус ОБСЕ, правовая доктрина по ОБСЕ.

The specialize of the phenomenon of the legal statute of the Organization on Security and Co-operation in Europe the circumstances of the Ukrainian national legal doctrine are researched in the article using the modern legal methodology. The legal doctrine of the scientists on the institutes and the law of the co-operation and security are analyzed, its relation with the Soviet school of law is proved at. The positions of various authors concerning the system of legal prohibition of the mandate, immunities and states` cooperation with the OSCE are pointed at.

Keywords: Organization on Security and Co-operation in Europe (OSCE), OSCE bodies, OSCE legal statute, legal doctrine of OSCE.

Постановка проблеми. Як відзначають сучасні автори, правове забезпечення безпеки та співпраці на європейському просторі є важливою проблемою, яка не може отримати остаточне розв'язання суто в рамках сучасного міжнародного або європейського права [10, с. 4]. Формат загроз міжнародній, колективній і національній безпеці визначає розроблення й реалізацію специфічних механізмів співпраці та взаємодії європейських держав, регулятори яких мають національний адміністративний і політичний наддержавний характер [7, с. 16].

Аналіз дослідження даної проблеми. За наведених обставин, в умовах активної участі України у діяльності Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), діяльності в Україні Координатора проектів ОБСЄ та Спеціальної моніторингової місії цієї організації, питання статусу ОБСЄ у вітчизняній правничій доктрині набуває особливої актуальності; його вирішення слід визначити як мету цієї статті. Для її досягнення необхідно визначити формат оцінки статусу ОБСЄ у працях вітчизняних науковців, відзначити статистичні та динамічні показники кількості таких робіт, з'ясувати вектор спрямованості та перспективи відповідних досліджень. Варто вказати, що питання статусу ОБСЄ підіймалися у працях окремих радянських, пострадянських та західних авторів, таких як С. Брандер [2], Л.О. Іваніщенко [3], Г.В. Ігнатенко [4], В.О. Карташкін [5],

В.О. Мазов [8], О.Б. Макаренко [9], Г.Н. Макарова [10], С.О. Малінін [11]. Водночас серед вітчизняних акторів можна вказати лише на декілька публікацій Б.В. Бабіна, В.О. Ключкова, Д.П. Кулеби [6], Д.В. Лобова [7] та М.М. Хоменка [13].

Виклад основного матеріалу. На думку В.О. Ключкова принцип сталого розвитку, визнаний як в глобальних міжнародних документах, так і в актах НБСЄ та ОБСЄ, є загальною концепцією щодо необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. В цілому забезпечення сталого розвитку в умовах постмодерну ставить завдання еволюції системи регуляторів; в рамках такого удосконалення логічним стає використання міжнародними структурами програмних норм і програмних актів, впровадження принципів програмно-управлінської діяльності. Розроблені концепції модернізації, розвитку та сталого розвитку обумовлюють тісний зв'язок цих явищ і стати підставою для програмного регулювання на наднаціональному рівні [12].

Лобов Д.В. відзначав, що виникнення та еволюція Нарад із безпеки та співробітництва у Європі були ознаменовані відходом держав від міжнародно-правових форм взаємодії. Політико-правові механізми Нарад довели свою ефективність, що сприяло утворенню ОБСЄ та її інституціоналізації. Розширення мандату ОБСЄ та її залучення в процеси безпеки й співпраці у новостворених державах і зонах конфліктів на Балканах та на пострадянському просторі окреслило перед ОБСЄ питання щодо посилення правового забезпечення своєї діяльності; в умовах неможливості застосування міжнародно-правових механізмів ці механізми в державах ОБСЄ трансформувалися в адміністративно-правові. Невдалі спроби впродовж 1993–2012 рр. надати ОБСЄ міжнародно-правову інституціоналізацію сприяло закріпленню статусу організації, щонайперше, в адміністративних законодавствах держав-учасниць, відповідно до Римських рішень 1993 р. Наведеним варто пояснювати сучасну сутність ОБСЄ, що має взаємопов'язані аспекти як

міжнародного, так і адміністративного правового забезпечення власного статусу [7, с. 105].

Кроленко В.О. констатувала, що при цьому статус і права роль міжнародних програмних актів сьогодні залишаються невизначеними. Характерним прикладом при цьому може служити програмна діяльність в рамках ОБСЄ. Слід підкреслити, що відповідна програмна діяльність ОБСЄ має, зокрема, ключове значення і для нашої держави [12]. Це обумовлено тим, що в рамках вирішення № 295 Постійної Ради ОБСЄ від 1 червня 1999 року та доповіді по Україні Особистого представника діючого голови ОБСЄ від 30 квітня 1999 року, в Україні почав свою діяльність Координатор проектів ОБСЄ. Співпраця з його участю полягає в плануванні, виконанні та моніторингу проектів між відповідними органами влади України та ОБСЄ та її інститутами. Проекти можуть стосуватися всіх аспектів діяльності ОБСЄ та залучати як урядові, так і неурядові організації [2, с. 19].

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та ОБСЄ щодо створення нової форми співробітництва від 13 липня 1999 р. був ратифікований Законом України від 10 лютого 2000 р. Як наголошується в чч. 2-3 ст. 1 Меморандуму, модальності проектів будуть розроблені в процесі співпраці ОБСЄ з відповідними урядовими і неурядовими організаціями. МЗС України в контакт з відповідними установами України несе відповідальність за остаточне прийняття проектів, які будуть плануватися і здійснюватися в Україні, а також за загальну координацію і моніторинг здійснення проектів. Згідно ст. 2 Меморандуму з метою виконання вищезазначених завдань створюється посаду Координатора проектів ОБСЄ в Україні, що призначається Діючим головою ОБСЄ після консультацій з Урядом України [12].

При цьому, на думку Лобова Д.В., правовий статус ОБСЄ визначається на основі схвалення в державах ОБСЄ спеціальних актів національного законодавства про ОБСЄ (що за змістом є адміністративно-правовими), шляхом підписання двосторонніх меморандумів із ОБСЄ та його органами або застосуванням адміністративних механізмів і процедур без укладання угод чи

схвалення законодавчих актів. Схвалення спеціальних актів адміністративного законодавства про ОБСЄ відбулося в державах, де функціонують головні інституції ОБСЄ, а потреба в регламентації їх діяльності є найбільш гострою (це Австрія, Нідерланди, Польща та Чехія). Ухвалення двосторонніх меморандумів є характерним для держав, у яких діють місії ОБСЄ. Такі меморандуми є політико-правовими, програмними актами, що потребують від держав ОБСЄ подальших внутрішніх, адміністративних правотворчих та управлінських, програмних заходів [7, с. 107].

Програми ОБСЄ мають специфічні риси, обумовлені розвитком і деякою невизначеністю статусу відповідної міжнародної структури. Це вимагає, на нашу думку, узгодження бюджетної і планової політики органів ОБСЄ в Україні як з відповідним національним законодавством про бюджетний процес і державних програмах так і з практикою програмного менеджменту, що проводиться відповідно до стандартів ISO окремими державними, регіональними та муніципальними органами а також неурядовими організаціями. Крім того, можливе створення Типових стандартів розробки програм ОБСЄ і Зразкових вимог до органів, створеним для контролю за їх реалізацією. Це дозволить зробити практику такого нормативного забезпечення програмної діяльності ОБСЄ в сферах людського виміру, стабільного розвитку і захисту прав людини більш ефективною [12].

Як констатував Лобов Д.В., співпраця України та ОБСЄ впродовж 1994 – 2012 рр. сприяла еволюції загальних механізмів двосторонньої співпраці, що отримали специфічне адміністративно-правове забезпечення. Такі механізми набули втілення у діяльності Місії ОБСЄ в Україні (1995 – 1999 рр.) та Координатора проектів ОБСЄ в Україні (з 1999 р.). Легалізація зазначених структур відбулася в результаті схвалення меморандумів про взаєморозуміння між ОБСЄ та урядом України. Вказані меморандуми на зовнішньому рівні отримали політико-правовий, а в межах правового поля України – адміністративно-правовий вимір. Причому Меморандум 1995 р. сторони розглядали як робочу, адміністративну за змістом угоду,

що мала забезпечити статус-кво у процесі діяльності експертів ОБСЄ зі сприяння врегулюванню проблем, котрі виникли в Україні. Меморандум 1999 р. був ратифікований Законом України – таким чином наша держава в односторонньому порядку зрівняла статус ОБСЄ в Україні зі статусом «повноцінних» міжнародних організацій [12, с. 108].

Бабін Б.В. вказував, що Координатор подає список проектів, які передбачаються для планування і виконання в Україні, включаючи інформацію по їх цілям, фінансування і тривалості; список повинен оновлюватися в міру того як нові проекти пропонуються або завершуються, при цьому Координатор надає МЗС України вичерпну інформацію щодо планування та здійснення кожного проекту. Одночасно Координатор на регулярній основі подає доповіді про хід здійснення проектів в Постійна Рада ОБСЄ, який здійснює огляд його роботи, доповіді можуть також надаватися залученими до реалізації проектів інституціям ОБСЄ. Мандат Координатора може бути припинений за домовленістю, якщо в Україні більш не планується або не виконується жоден проект ОБСЄ [1, с. 208].

Як констатують дослідники, головування України в ОБСЄ у 2013 р. зумовило потребу у доктринальному забезпеченні процесів визначення та узгодження в межах системи публічної влади та громадянського суспільства пріоритетів Головування, забезпечення ефективного виконання вітчизняним МЗС функцій із забезпечення діяльності ОБСЄ у 2013 р. Відповідні заходи були передбачені низкою відомчих актів МЗС України, схвалених у 2012 р. Зрештою, важливістю Головування України в ОБСЄ була зумовлена потреба в більш високому рівні їх організаційно-правового забезпечення. У вказаний період науковці пропонували розглянути в якості форм такого забезпечення схвалення Президентом України Плану заходів із забезпечення Україною функцій Головування в ОБСЄ у 2013 р. та утворення під егідою МЗС України Міжвідомчої робочої групи із забезпечення Україною функцій Головування в ОБСЄ у 2013 р. [7, с. 108].

Висновки. На жаль вказані доктринальні пропозиції не були втілені у практику; після 2012 р. увага наукової спільноти до діяльності ОБСЄ в Україні залишається мінімальною, попри ключову роль цієї організації у міждержавному конфлікті зумовленому російською агресією. Це можна пояснити насамперед пострадянським підходом вітчизняної правової доктрини до статусу, мандату, процедур та механізмів ОБСЄ, який не дозволяє повноцінно оцінити феномен цієї структури у політико-правовій реальності ХХІ ст. Таким чином роль Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні, статус ОБСЄ як структури, що координує виконання Мінських угод, потребує на окремі комплексні наукові дослідження.

Література:

1. Бабин Б. В. Правовые механизмы реализации программ ОБСЕ // *Право.by. : научно-практический журнал.* – Минск, 2010. – № 1. – С. 207-211.
2. Брандер С. Правосубъектность ОБСЕ: убедительные доводы «за» // *Журнал «ОБСЕ».* – 2009. – март-апрель. – С. 18-22.
3. Иванищенко Л. А. Принцип равной безопасности сторон и его значение для современного международного права // *Советский ежегодник международного права.* 1976. – М. : [б.и.], 1978. – С. 61-68.
4. Игнатенко Г. В. Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки // *Правоведение.* – 1976. – № 3. – С. 93-103.
5. Карташкин В. А. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе и права человека // *Советское государство и право.* – 1976. – № 4. – С. 89-95.
6. Кулеба Д. Участь України в міжнародних організаціях. *Правова теорія і практика ; за наук. ред. О. В. Задорожного.* – К. : Проміні, 2007. – 304 с.
7. Лобов Д. В. Статус ОБСЄ в адміністративно-правовому вимірі // *Право і суспільство.* – 2011. – № 5. – С. 104-109.
8. Мазов В. А. Принципы Хельсинки – принципы сотрудничества государств Европы // *Советское государство и право.* – 1976. – № 9. – С. 101-107.
9. Макаренко А. Б. ОБСЕ – Общеевропейская международная организация общей компетенции // *Правоведение.* – 1997. – № 1. – С. 156-165.
10. Макарова Г. Н. Современные международно-правовые и организационные аспекты повышения эффективности деятельности

организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук : специальность 12.00.10 «Международное право; Европейское право». – Казань, 2008. – 26 с.

11. Малинин С. А. Совещание в Хельсинки (1975 г.) и международное право // Правоведение. – Л., 1976. – № 2. – С. 20-29.

12. Программное регулирование как орудие человеческого измерения и стабильного развития в регионе ОБСЕ : доклад С.NGO/63/10 / Лобов Д. В., Кроленко В. О., Клочков В. О. // Итоговая конференция ОБСЕ 2010 г. ; URL : http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/46611_ru.pdf.html

13. Хоменко М. М. Місія ОБСЄ в Україні: основні напрями та результати діяльності // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2000. – Вип. 22. – Ч. II. – С. 72–82.

УДК 342.56

Кібець В.О.,
заслужений юрист України, канд. юрид. наук,
начальник територіального управління
Державної судової адміністрації в Сумській області

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід діяльності професійних судових управлінців з метою здійснення цими посадовцями належного та ефективного організаційного забезпечення діяльності судів, а також акцентовано увагу на існуванні в деяких державах спеціально утворених органів суддівського самоврядування, до складу яких зазвичай входять і представники органів виконавчої влади, яким, як правило, законодавством відповідних держав надається право щодо відбору кандидатів на посади суддів, а також притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: судовий адміністратор, зарубіжний досвід, повноваження, голова суду, суддя.