

Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению

24 сентября - 5 октября 2012 г.

Рабочее заседание 17

УНМП, ДЮИ

Проблематика развития приоритетов человеческого измерения ОБСЕ и Председательство Украины в организации (докладчик – Лобов Д.В.)

Problems of Development of the OSCE Human Dimension Priorities and Ukrainian Chairmanship in Organization (reporter – Lobov D.V.)

Правовое обеспечение безопасности и сотрудничества на европейском пространстве является важной проблемой которая не может быть решена исключительно в рамках современного международного или европейского права. Формат угроз международной, коллективной и национальной безопасности обуславливает разработку и реализацию специфических механизмов сотрудничества и взаимодействия европейских государств, регуляторы которых имеют национальный административный и политический надгосударственный характер. Развитие национального административного законодательства в сфере национальной безопасности без обеспечения его согласования с надгосударственными политическими моделями коллективной безопасности и сотрудничества следует считать недостаточным. Национальные правовые механизмы обеспечения безопасности в Украине должны быть согласованными и инкорпорированными в европейское пространство безопасности.

Возникновение и эволюция Совещаний по безопасности и сотрудничеству в Европе ознаменовались уходом государства от международно-правовых форм взаимодействия. Политико-правовые механизмы Совещаний доказали свою эффективность, что способствовало образованию ОБСЕ и ее институционализации. Расширение мандата ОБСЕ и ее вовлечения в процессы безопасности и сотрудничеству в новообразованных государствах и зонах конфликтов на Балканах и на постсоветском пространстве поставило перед ОБСЕ вопрос усиления правового обеспечения собственной деятельности; в условиях невозможности применения международно-правовых механизмов эти механизмы в государствах ОБСЕ стали административно-правовыми. Неудача попыток в течение 1993-2012 гг предоставить ОБСЕ международно-правовую институционализацию способствовала сохранению закрепления статуса организации прежде всего в административных законодательствах государств-участников, согласно Римских решений 1993 г.

Правовой статус ОБСЕ определяется путем одобрения в государствах ОБСЕ специальных актов национального законодательства об ОБСЕ (которые по своему содержанию являются административно-правовыми), путем подписания двусторонних меморандумов с ОБСЕ и его органами, либо в рамках применения административных механизмов и процедур без заключения соглашений или одобрения законодательных актов. Одобрение специальных актов административного законодательства об ОБСЕ состоялось в государствах, где расположены главные институты ОБСЕ и потребность в регламентации их деятельности является наиболее острой (это Австрия, Нидерланды, Польша и Чехия). Принятие двусторонних меморандумов характерно для государств, в которых действуют миссии ОБСЕ. Такие меморандумы является политико-правовым, программными актами, требующие от государств ОБСЕ следующих внутренних, административных правотворческих и управленческих, программных мероприятий.

Сотрудничество Украины и ОБСЕ за 1994-2012 гг. обусловило эволюцию общих механизмов двустороннего сотрудничества, получивших специфическое административно-правовое обеспечение. Такие механизмы нашли свое воплощение в деятельности Миссии ОБСЕ в Украине (1995-1999 гг) и Координатора проектов ОБСЕ в Украине (с 1999 г.). Легализация этих структур произошла путем одобрения меморандумов о взаимопонимании между ОБСЕ и правительством Украины. Эти меморандумы на внешнем уровне получили политико-правовой, а в рамках правового поля Украины – административно-правовое измерение. При этом Меморандум 1995 рассматривался сторонами как рабочая,

административная по содержанию соглашение, должна обеспечить статус-кво относительно деятельности экспертов ОБСЕ по содействию урегулированию проблем, возникших в Украине. Меморандум 1999 г. был ратифицирован Законом Украины; тем самым Украина в одностороннем порядке была уравнена статус ОБСЕ в Украине со статусом «полноценных» международных организаций.

Деятельность Миссии ОБСЕ и Координатора проектов ОБСЕ в Украине обусловила значительные административно-правовые и управленческие последствия. Благодаря деятельности этих подразделений Украина получила помощь в становлении системы государственной власти в крымской автономии, в совершенствовании деятельности избирательной системы, механизма деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и системы административного судопроизводства. Работа подразделений ОБСЕ в Украине способствовала совершенствованию административно-правовых механизмов обеспечения иммунитетов и привилегий представительств международных организаций в Украине и финансово-правовых механизмов получения и реализации международной технической помощи.

Реализация проекта сотрудничества Украины и ОБСЕ по утилизации в Украине окислителей ракетного топлива (меланжа) привела к возникновению специальных правовых механизмов сотрудничества Украины и ОБСЕ, имеющих большое организационное и национальное правовое насыщение. В рамках реализации совместного проекта по меланжу правительством Украины было создано специализированные организационные и программно-целевые структуры, предназначенные именно для сотрудничества с ОБСЕ по разработке международной и иностранной технической помощи и одновременно для освоения соответствующих средств Государственного бюджета Украины.

Специализированное сотрудничество Украины и ОБСЕ было воплощено в деятельности образованного Департамента утилизации компонентов ракетного топлива и ракет и боеприпасов Министерства обороны Украины и в одобрении подзаконными актами Концепции Государственной целевой программы и самой Государственной целевой программы утилизации компонентов жидкого ракетного топлива на 2010-2014 годы. Формой реализации проекта стало принятие трехстороннего контракта между МО Украины, ОБСЕ и подрядчиками на основе тендера, проведенного ОБСЕ. Механизмы содержания соответствующей финансовой, технической и гуманитарной помощи Украины приняли именно административно-правовых рис.

Регулирование взаимодействия ОБСЕ и Украины осуществляется в рамках общих и специальных административно-правовых источников. Общие административно-правовые акты в этой сфере регламентирующие взаимодействие Украины с международными организациями, в частности с ОБСЕ и является частью административно-правового обеспечения осуществления Украиной внешнеполитических функций. Специальные источники содержат нормы о компетенции и структуры государственных органов Украины в рамках их взаимодействия с ОБСЕ, ее учреждениями или органами. Особый административно-правовой механизм сотрудничества Украины и ОБСЕ сложился в сфере привлечения Украины к участию в международных миротворческих операциях под эгидой ОБСЕ. Специальные административно-правовые механизмы сформировались по вопросам формирования делегаций Украины на мероприятия ОБСЕ.

Составной административно-правового обеспечения сотрудничества Украины и ОБСЕ подзаконные ведомственные акты, отражающие механизмы или последствия реализации в Украине стандартов или проектов ОБСЕ; такие документы одобряются Министерством юстиции Украины, Центральной избирательной комиссией и др.. К формам административно-правового обеспечения реализации стандартов ОБСЕ в Украине принадлежит привлечения представителей ОБСЕ в совещательных и консультативных структур, создаваемых органами власти Украины с целью осуществления политических преобразований и/или нормопроектной деятельности. Механизмом влияния на создание национальных механизмов в сферах демократизации и прав человека является предоставление общих выводов Венецианской

комиссии Совета Европы и ОБСЕ по вопросам профильных отечественных законов и законопроектов.

Специфической составляющей административно-правового обеспечения сотрудничества Украины и ОБСЕ стало программное правовое регулирование. Распространение программного менеджмента в ОБСЕ и внедрения в рамках отечественных административно-правовых механизмов программно-управленческой деятельности способствуют включению в национальные правовые программы Украина мероприятий, направленных на имплементацию стандартов ОБСЕ и усиления сотрудничества с этой организацией. Такие меры имеющиеся в программах деятельности правительства, государственных целевых и государственных интеграционных программах. При этом отдельных специальных программных актов, направленных на этапную регламентацию совершенствования взаимодействия Украины и ОБСЕ на двустороннем и национальном уровнях еще не принят.

Председательство Украины в ОБСЕ в 2013 г. обуславливает потребность в административно-правовом обеспечении процессов определения и согласования в рамках системы публичной власти и гражданского общества приоритетов председательства, обеспечения эффективного выполнения МИД Украины функций по обеспечению деятельности ОБСЕ в 2013 г. Соответствующие меры предусмотрены в ряде ведомственных актов МИД Украины, одобренных в 2012 г., одновременно важность председательства Украины в ОБСЕ обуславливает потребность в более высоком уровне их организационно-правового обеспечения. Формами такого обеспечения должны стать одобренный Президентом Украины План мероприятий по обеспечению Украины функций Председательства в ОБСЕ в 2013 г. и формирование под эгидой МИД Украины Межведомственной рабочей группы по обеспечению Украины функций Председательства в ОБСЕ в 2013 г.

Лобов Д.В. Донецкий юридический институт МВД Украины, УНМП