

гання, і вбачається, що створення Міжнародного кримінального суду, розробка міжнародних кримінальних, кримінально-процесуальних норм – це один з кроків на шляху до цієї мети.

ЛІТЕРАТУРА

1. <http://www.Iccnow.org/Romearchive/Romestatute/Rome-e.doc>
2. Антипенко В.Ф. Борьба с современным терроризмом: международно-правовые подходы. –К., 2002. –723 с.
3. Маевская А.А. Международный уголовный Суд: организация и структура // Проблемы законности: Респ. міжвідомч. наук. зб. /Відп. ред. В.Я. Тацій. –Харків: Нац. юрид. акад. України. –1999. –Вип.39. –С.199-203.
4. Абашидзе Аслан. Вопросы юрисдикции Международного уголовного суда и взаимоотношения с Советом Безопасности ООН // Международный уголовный суд и

позиция России: Материалы конф. –М.: Фонд «Гласность», 2000 –С.34-36.

5. Гуго Гроций О праве войны и мира. –М.: Госкориздат, 1956. –С.6-44.
6. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. –М., 1910 – Вып.1. –С.281.
7. Локк Д. Избранные философские произведения. – М., 1960. –Т.2. –С.8.
8. Иоахим фон Риббентроп. Между Лондоном и Москвой: Воспоминания и последние записи. –М.: Мысль, 1996. –С.219.
9. Трайнин А.Н. Защита мира и борьба с преступлениями против человечества. –М.: АН СССР; Ин-т права им. А.Я. Вышинского, 1956. –300 с.

Надійшла до редколегії 29.10.2003

СЕМЕНОВ В.С., ПОГОРЕЦКИЙ В.Н. МЕЖДУНАРОДНЫЙ УГОЛОВНЫЙ СУД: СОЗДАНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В отношении вопросов усовершенствования международного уголовного судопроизводства рассмотрены исторические аспекты создания и функционирования Международного уголовного суда.

SEMENOV V.S., POGORETSKY V.N. THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT: CREATION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Concerning questions of improvement of the international criminal legal proceedings historical aspects of creation and functioning of the International criminal court are considered.



О.О. ТЕЛИЧКІН

канд. психол. наук

Національний університет внутрішніх справ

УДК 341.176:35.078

ПРО ПОНЯТТЯ МІЖНАРОДНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розглядаються поняття, предмет, джерела, цілі і основні принципи міжнародного адміністративного права як окремої галузі адміністративного права.

Зростання ролі міжнародних організацій та їх допоміжних органів як провідних суб'єктів у галузі забезпечення міжнародного миру і безпеки протягом останніх десятиріч актуалізує питання визначення правових засад їх діяльності. Традиційно прийнято вважати, що діяльність з підтримання або відновлення миру регулюється виключно міжнародним публічним правом, зокрема, його окремою галуззю – правом міжнародної безпеки, в той час як діяльність міжнародних організацій – правом міжнародних

організацій. Предмет міжнародного публічного права становлять відносини між державами, державами і політичними закладами державно-правового характеру, міжнародними організаціями, державами та міжнародними організаціями тощо [1, с.143].

Правом міжнародних організацій регулюються питання створення, юридичного статусу міжнародних організацій, умов членства в них, характеру й обсягу повноважень, структури та процесуальних аспектів діяльності їх органів,

юридичної сили нормативних актів, що ними приймаються тощо [2, с.301]. У складі права міжнародних організацій відрізняють зовнішнє та внутрішнє право. До зовнішнього права відносяться норми договорів організації з державами та іншими міжнародними організаціями. До внутрішнього – норми, які регулюють структуру організації, компетенцію її органів, статус персоналу [3, с.133-134], правила процедури, фінансові правила, правила для персоналу тощо [1, с.241]. Враховуючи полісистемний характер відносин, які регулюються правом міжнародних організацій, Т.Н. Нешатаєва стверджує про існування в межах цієї галузі права норм цивільно-правового, приватноправового, адміністративного характеру [4, с.55-56]. Все вищезгадане дозволяє зробити висновок, що діяльність міжнародних організацій, зокрема, у внутрішньо-організаційній, управлінській сферах, базується, крім норм міжнародного публічного, на нормах інших галузей права.

З метою виконання своїх завдань стосовно підтримання міжнародної безпеки, міжнародні організації, коаліції держав чи окремі держави можуть створювати допоміжні органи, головним чином, операції або місії заради миру. Операції на користь миру за обсягом своїх повноважень можуть бути диференційовані на дві категорії. Перша, найбільш розповсюджена, яка отримала назву "традиційних" місій, характеризується обмеженням колом владних повноважень, спрямованих на виконання відносно вузьких, конкретних завдань, пов'язаних із підтриманням угод стосовно припинення вогню, обміном військовополоненими, проведенням виборів, моніторингом діяльності правоохоронних органів тощо. Друга категорія операцій, яка отримала назву "місій нового типу", створюється у тих випадках, коли в зоні конфлікту не існує легітимних державних органів законодавчої та виконавчої влади. У цьому випадку світовою спільнотою керівнику місії можуть бути делеговані повноваження у законодавчій, виконавчій та судовій галузях влади. Наприклад, резолюцією 1244 (1999) Рада Безпеки ООН наділила Місією ООН із справ тимчасової адміністрації в Косові усіма законодавчими та виконавчими повноваженнями, у тому числі в галузі правосуддя [5]. Оскільки подібні міжнародні органи виконують, практично, всі функції держави, все це дозволяє говорити про "квазідержавний" характер місій цього типу. В таких випадках управлінський апарат місії виконує обов'язки, аналогічні функціям національних державних органів виконавчої влади. Багатофункціональність операцій даної категорії може обумовлювати надзвичайно складну структуру місії.

У межах міжнародних операцій на користь миру між місією та її персоналом, місією та країною перебування, між окремими структурними підрозділами цього міжнародного створення можуть виникати взаємовідношення міжнародно-правового, цивільно-правового, трудового, фінансового, адміністративного характеру тощо. Ці обставини ставлять під сумнів традиційну точку зору, що діяльність з підтримання або відновлення миру регулюється виключно нормами окремої галузі міжнародного публіч-

ного права - права міжнародної безпеки [6, с.363]. Поза колом відносин, які регулюються цією галуззю міжнародного права, залишаються питання внутрішньо-організаційного, перш за все, управлінського характеру. Але регулювання суспільних відносин у галузі внутрішньо-організаційної управлінської діяльності відноситься до предмету адміністративного права [7, с.4]. В той же час адміністративне право регулює відносини, які виникають у процесі функціонування лише національних державних органів влади. Все це свідчить про те, що суспільні відносини, які виникають під час існування міжнародних місій на користь миру, мають риси обох - і публічного міжнародного, і національного, в першу чергу, адміністративного, права.

На наш погляд, правові норми, які регулюють діяльність міжнародних операцій з підтримання або відновлення миру, можна згрупувати в дві категорії - зовнішнє та внутрішнє право. До зовнішнього права відносяться норми, які регулюють взаємовідношення міжнародних місій із зовнішнім світом (розгортання, продовження або ліквідація місії, системи її фінансового та кадрового забезпечення тощо). До внутрішнього – норми, що регламентують її організаційну структуру, розподіл функцій і повноважень суб'єктів системи управління, роботу з персоналом та інші аспекти виконавче-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 або відновлення міжнародного миру та безпеки дозволяє зробити припущення щодо регулювання низки суспільних відносин, які виникають у процесі виконавче-розпорядчої діяльності міжнародних місій на користь миру нормами окремої галузі адміністративного права, яку ми називаємо міжнародним адміністративним правом. Оскільки ця галузь має риси обох систем права, і національного, і міжнародного, ми відносимо її до третьої, міжнародно-конвергентної системи права (рис.).

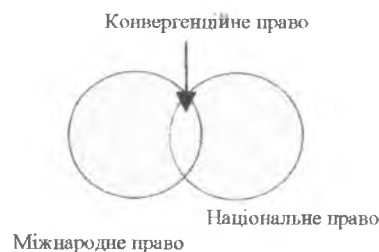


Рисунок - Співвідношення міжнародної, національної та конвергентної систем права

Предметом правового регулювання міжнародного адміністративного права є низка суспільних відносин, зокрема, управлінських відносин, які виникають у процесі організаційно-розпорядчої діяльності виконавчих органів міжнародних організацій та їх допоміжних структур, і мають внутрішньо-організаційну спрямованість - на ство-

рення належних організаційних умов функціонування самих організацій або допоміжних органів, які ними заснуюються (організаційна структура, внутрішньо-організаційний розподіл функцій і повноважень, робота з персоналом тощо). До цієї категорії відносяться також відносини управлінського характеру, які мають зовнішньо-організаційну спрямованість і виникають у процесі реалізації міжнародною організацією повноважень стосовно керування певними територіями на підставі рішення Ради Безпеки ООН (наприклад, Тимчасова адміністрація ООН у Східному Тиморі). Крім того, до цієї категорії можуть бути віднесені також відносини, які виникають у галузі взаємодії з національними складовими вищезгаданих міжнародних органів (наприклад, національними контингентами Цивільної поліції ООН), які мають статус громадських об'єднань. Міжнародним адміністративним правом регулюються і суспільні відносини правоохоронного характеру, які складаються при виконанні міжнародними організаціями завдань щодо підтримання правопорядку (наприклад, при проведенні операцій ООН з підтримання миру в Камбоджі), а також відносини правозабезпечуючого характеру, які регулюють взаємовідносини персоналу міжнародної місії з громадянами країни перебування (наприклад, Місія ООН зі справ тимчасової адміністрації в Косові).

Таким чином, предметом регулювання міжнародного адміністративного права є суспільні відносини в сфері управлінської діяльності виконавчих органів міжнародних організацій та їх допоміжних структур. З точки зору предмета правового регулювання, за змістом (суспільні відносини в галузі управлінської діяльності) воно наближується до адміністративного права, а за характером (міжнародні відносини) – до міжнародного публічного права.

Предметом національного адміністративного права є суспільні відносини (як внутрішньо-організаційні, так і зовнішньо-організаційні), які складаються при виконанні функцій управління від імені держави [7, с.19]. Характерною рисою предмета міжнародного адміністративного права є те, що управління здійснюється відповідними виконавчими органами від імені міжнародної організації, під егідою якої проводиться операція на користь миру. Якщо проведення операції санкціоновано Організацією Об'єднаних Націй, її керівництво наділяється владними повноваженнями від імені світового співтовариства. Управління місіями неінституційного характеру здійснюється від імені держав, які беруть участь у проведенні відповідної операції.

Визначення поняття міжнародного адміністративного права у повній мірі неможливо без визначення його цілей. Фахівцями відмічаються різні підходи до цілей адміністративного права в країнах континентальної та англосаксонської правових родин [8, с.12]. В англосаксонських країнах основним призначенням адміністративного права проголошується захист інтересів приватних осіб від свавілля адміністрації. Країни континентальної правової ро-

дини проголосили цілями адміністративного права не тільки захист індивіду від неправомірних дій адміністрації, але й забезпечення ефективності діяльності публічної адміністрації та участі суспільства в процесі прийняття адміністративних рішень. Країни, що розвиваються, крім цього, вважають, що адміністративне право повинно також сприяти стабілізації державного управління [8, с.12-13]. Аналіз нормативних актів Цивільної поліції міжнародних організацій дозволяє зробити висновок, що розвиток адміністративно-правової бази є необхідною передумовою для успішного функціонування цієї міжнародної структури [9]². Таким чином, можна вважати, що думки фахівців міжнародних організацій на цілі міжнародного адміністративного права співпадають з поглядами юристів-представників континентальної правової родини. Іншими словами, до цілей міжнародного адміністративного права слід віднести: підвищення ефективності діяльності міжнародних організацій та їх допоміжних органів; підвищення рівня стандартизації внутрішньо-організаційної діяльності виконавчих структур міжнародних організацій та їх допоміжних органів; захист законних прав і інтересів персоналу міжнародних організацій та їх допоміжних органів від можливих неправомірних дій адміністрації.

До джерел адміністративного права зарубіжних країн відносяться нормативні правові акти (конституція, закони, регламентарні акти, нормативні акти органів місцевого самоврядування тощо), судові прецеденти і судова практика, правові звичаї тощо [8, с.16-21]. Ст.38 Статуту Міжнародного Суду ООН містить перелік джерел міжнародного права: міжнародні конвенції, міжнародні звичаї, загальні принципи права, визнані цивілізованими націями, судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих фахівців різних націй [10]. Аналіз внутрішньо-організаційної діяльності Цивільної поліції дозволяє віднести до основних джерел міжнародного адміністративного права: міжнародні договори (наприклад, резолюцію Ради Безпеки 1244 від 10.06.1999 р., що визначила структуру Місії ООН зі справ тимчасової адміністрації в Косові), включаючи статутні акти міжнародних організацій (наприклад, ст.101 Статуту Організації Об'єднаних Націй, яка наголосила основні принципи підбору кадрів для роботи в системі ЦП ООН); правові звичаї (наприклад, типова Постійна діюча інструкція, підготовлена Департаментом операцій з підтримання миру Секретаріату ООН у 1999 р., базується на аналогічних інструкціях місій на користь миру 90-х років); міжнародно-визнані стандарти адміністративної діяльності (наприклад, ст.2.1 Постійно діючої інструкції ЦП Місії ООН у Боснії та Герцеговині в редакції від 3.05.2001 р. передбачає використання досвіду органів влади держав-учасниць операції); акти виконавчих структур (посадових осіб) міжнародних організацій та їх допоміжних структур (наприклад, виконавчі органи

² Implementing Arrangement I: Standard Operating Procedures. Bosnia and Herzegovina: European Union Police Mission (EUPM), October 2002.

місії ООН у Косові в своїй діяльності керуються відповідними розпорядженнями Спеціального представника Генерального секретаря ООН) [11] тощо.

Діяльність виконавчих структур міжнародних місій на користь миру будується на низці принципів, характерних як для міжнародного публічного, так і адміністративного права. Так, стосовно функціонування Цивільної поліції міжнародне адміністративне право застосовує такі принципи міжнародного права, як: принцип невтручання до справ, які входять до внутрішньої компетенції держав. Це означає, що компетенція ЦП дозволяє втручатися в діяльність місцевих органів влади лише в обсязі, обмеженому відповідним рішенням міжнародної організації (наприклад, Радою Безпеки ООН) або міжнародним договором (наприклад, Угодою про статус контингенту); принцип суверенної рівності держав, яке, наприклад, знаходить своє відображення в так званому національному балансі – пропорційному представництву громадян країн-учасниць операції в усіх підрозділах місії; принцип сумлінного виконання зобов'язань з міжнародного права, згідно з яким місія на користь миру функціонує виключно в межах свого мандату, затвердженому або рішенням міжнародної організації, або міжнародним договором; принципи непопущеності державних кордонів та територіальної цілісності держав, відповідно до яких місії з підтримання або відновлення миру мають право діяти на території суверенних держав, як правило, лише за згодою національних урядів та підтримувати контакт лише з офіційними органами влади.

Міжнародне адміністративне право використовує й низку принципів, характерних для національного адміністративного права. Національне державне управління будується, перш за все, на принципі законності: воно засноване на законі, носить підзаконний характер і спрямовано на виконання вимог законодавства. Адміністративно-правова діяльність міжнародної місії на користь миру будується на основоположних принципах ООН, які містяться в ст.2 Статуту організації, і спрямована на реалізацію рішень компетентного органу міжнародної організації стосовно питань урегулювання конфлікту, що загрожує миру та безпеці. Згідно з принципом пріоритету прав і свобод громадян повноваження, які надані нормативними актами Цивільної поліції керівному складу ЦП, не повинні порушати основних прав і свобод особистості. Принцип правової стабільності припускає, що адміністрація ЦП не може спонтанно відмовлятися від нею же встановлених правил. Принцип розумності і необхідності означає, що жодні вимоги, встановлені в міжнародному адміністративному праві, не можуть суперечити здоровому глуз-

ду; не допускаються обмеження прав виключно заради дотримання форми; правова норма не повинна застосовуватися, якщо в певних обставинах її використання не має здорового глузду.

Таким чином, міжнародним адміністративним правом можна вважати галузь адміністративного права, яка регулює суспільні відносини, що вникають у процесі організації та виконавчо-розпорядчої діяльності міжнародних організацій та їх допоміжних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право: Словарь-справочник /Под общ. ред. В.Н. Трофимова -М.: ИНФРА-М, 1997. -368 с.
2. Юридический энциклопедический словарь /Под общ. ред. В.Е. Крутских. -М.: ИНФРА-М, 2001. -Т. VI. -450 с.
3. Бирюков П.Н. Международное право: Учебное пособие. -М.: Юристъ, 2000 -416 с.
4. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. -М.: Дело, 1999. -272 с.
5. Доклад Генерального секретаря ООН о миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово. S/1999/779. 12 July 1999. -URL: // <http://www.un.org/russian/peace/pko/doc/>.
6. Международное право: Учебник /Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. -М.: Междунар. отношения, 2000. -720 с.
7. Васильев С.А. Административное право Украины (общая часть). Учебное пособие. -Х.: Одиссей, 2001. -288 с.
8. Административное право зарубежных стран. Учебник /Под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. -М.: Спарк, 2003. -464 с.
9. Standard Operating Procedures for Civilian Police. -New York: United Nations Headquarters. Department of Peacekeeping Operations, 1999.
10. Statute of the International Court of Justice // Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. -New York: United Nations. Department of Public Information.
11. On the authority of the interim administration in Kosovo: Regulation No. 1999/1. UNMIK/REG/1999/1. -25 July 1999.

Надійшла до редколегії 25.10.2003

ТЕЛИЧКИН А.А. О ПОНЯТИИ МЕЖДУНАРОДНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Рассматривается понятие, источники, предмет, цели и основные принципы международного административного права как отрасли административного права.

TELICHKIN A.A. ON INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW

The notion, sources, subject, aims and basic principles of the international administrative law as a branch of the administration law are discussed