

ПРАКТИЧНА РОБОТА №1

СВІТОВИЙ ДОСВІД У БОРОТЬБІ З МІННОЮ ЗАГРОЗОЮ ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ТА ДІЇ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ І МІЖНАРОДНОМУ РІВНЯХ

Протимінна діяльність, включаючи зобов'язання держави, регулюється комплексною системою міжнародних нормативних угод та міжнародним гуманітарним правом. Декілька міжнародних конвенцій встановлюють правила або забороняють використання наземних мін і вибухонебезпечних залишків війни. Інші конвенції регулюють невибіркове застосування вибухових пристроїв. Усі ці норми спрямовані на зменшення гуманітарного впливу на цивільне населення та захист прав осіб, які постраждали від цих вибухових загроз.

Дебати щодо протипіхотних мін базуються на двох основних позиціях. З гуманітарної перспективи існує необхідність заборонити наземні міни, щоб запобігти загибелі та травмуванню цивільних осіб, а також звільнити території від завданих ушкоджень. З військової точки зору, є прагнення зберегти можливість використання наземних мін, які протягом десятиліть були частиною офіційної доктрини та загальної практики. Ці дві позиції суперечать одна одній: одна вважає єдиним рішенням повну заборону протипіхотних мін, тоді як інша намагається обмежитися мінімальним регулюванням, якщо це можливо.

Попри широке застосування протипіхотних мін під час Другої світової війни, Женевські конвенції 1949 року охоплювали лише питання розмінування, забороняючи примусове використання військовополонених для цих цілей. У середині 1970-х років відбулася серія з трьох зустрічей, організованих МКЧХ, на яких обговорювалися різноманітні звичайні види зброї. В результаті було визнано, що наземні міни (в загальному) є засобами ведення війни, які потребують спеціального правового регулювання.

Сподівалися, що Додаткові протоколи до Женевських конвенцій 1977 року зможуть спеціально обмежити використання деяких звичайних видів зброї, проте остаточної згоди досягти не вдалося. У зв'язку з цим була скликана окрема конференція під егідою ООН для ведення переговорів щодо створення окремого правового інструменту. У 1980 році була прийнята Конвенція, що забороняє або

обмежує використання певних видів звичайної зброї, які можуть завдавати надмірних ушкоджень або мати невибірково дію, з внесеними змінами 21 грудня 2001 року (Конвенція про певні види звичайної зброї). Один із протоколів цієї Конвенції (Протокол II) регулює питання, пов'язані з «мінами, мінами-пастками та іншими пристроями».

У 1993 році, коли міжнародна спільнота почала все більше турбуватися про вплив протипіхотних мін на цивільне населення в багатьох постраждалих від конфліктів регіонах, Франція ініціювала проведення конференції для перегляду Конвенції. Після трьох років складних переговорів під егідою ООН держави-учасниці Конвенції про певні види звичайної зброї ухвалили доповнений Протокол II, який посилив контроль за використанням і передачею протипіхотних мін. Однак доповнений Протокол II 1996 року не відповідав повній забороні, яку вимагали представники громадянського суспільства, Генеральний секретар ООН, Міжнародний комітет Червоного Хреста та дедалі більше урядів. На засіданні, де було ухвалено змінений протокол, Канада оголосила про намір скликати нараду для обговорення шляхів досягнення міжнародної заборони на протипіхотні міни.

З метою глобальної заборони протипіхотних мін у столиці Канади з 3 по 5 жовтня 1996 року відбулася Оттавська конференція. На заключній сесії конференції тодішній міністр закордонних справ Ллойд Екворсі закликав до проведення переговорів і підписання угоди про заборону протипіхотних мін до кінця 1997 року.

До 1996 року Генеральна Асамблея ООН вже ухвалила ряд резолюцій, що стосуються протипіхотних мін. Заклик до мораторію на експорт цих мін міститься в першому абзаці резолюції 48/75K, прийнятої без голосування 16 грудня 1993 року. 10 грудня 1996 року резолюція 51/45S, в якій взяли участь 115 країн, була ухвалена 155 голосами, без жодного голосу проти, 10 делегатів утрималися. Перший пункт резолюції закликав держави «рішуче прагнути до ефективної, юридично обов'язкової міжнародної угоди про заборону використання, накопичення, виробництва та передачі протипіхотних наземних мін з метою якнайшвидшого завершення переговорів».

Конвенція про заборону протипіхотних мін (відомою також як Оттавська конвенція, 1997) та Конвенція про касетні боєприпаси (яка також називається Конвенцією Осло, 2008) накладають повну заборону на використання, накопичення, виробництво та передачу протипіхотних мін і касетних боєприпасів. Вони також передбачають термінові зобов'язання щодо знищення запасів та очищення забруднених територій. Додаткові зобов'язання включають навчання щодо ризиків, надання допомоги жертвам, а також міжнародне співробітництво та взаємодію.

Цікава спільна ініціатива Міжнародного руху за заборону протипіхотних мін та Коаліції з касетних боєприпасів полягає в проведенні щорічних моніторингових досліджень, які оцінюють стан гуманітарного розвитку, а також використання наземних мін, касетних боєприпасів і вибухонебезпечних залишків війни. Ці звіти охоплюють усі аспекти зазначеної проблеми і базуються на експертних думках міжнародної мережі фахівців з різних країн. Моніторинг здобув визнання завдяки своїй прозорості та незалежності. Його основними адресатами є не лише уряди, міжнародні та гуманітарні організації, а й засоби масової інформації, науковці та широка громадськість.

Оттавський договір є складовою частиною міжнародної реакції на гуманітарну кризу, викликану глобальним поширенням протипіхотних мін. Мільйони одиниць цієї небезпечної зброї вже вразили понад 70 країн, створюючи одну з найсерйозніших техногенних проблем сучасності. Їхній тривалий вплив на окремих осіб, громади та цілі суспільства є вражаючим. Ця угода є значним досягненням, оскільки вперше країни в рамках міжнародного гуманітарного права погодилися повністю заборонити зброю, яка вже широко застосовується. Встановлюючи чіткі міжнародні стандарти для боротьби з протипіхотними мінами, Оттавський договір стає першим важливим кроком у досягненні довгострокової мети подолання наслідків від протипіхотних мін і очищення світу від цієї жахливої зброї (Banning Anti-Personnel Mines: The Ottawa Treaty – World, 1998).

Доповнений Протокол II до Конвенції про певні види звичайної зброї вводить заборону та обмеження на використання мін, мін-пасток та інших

пристроїв, включаючи саморобні вибухові пристрої. Він також містить додаткові положення щодо фіксації та обміну інформацією, а також очищення, видалення та знищення всіх систем для забезпечення захисту цивільного населення.

Протокол V ССВ встановлює зобов'язання щодо розмінування, видалення та знищення вибухонебезпечних залишків війни – покинутих боєприпасів, що не вибухнули – у постконфліктних ситуаціях. Він також включає додаткові положення щодо запобіжних заходів для захисту цивільних осіб, а також фіксації та обміну інформацією.

Міжнародні стандарти для програм гуманітарного розмінування були вперше представлені робочими групами на міжнародній технічній конференції в Данії в липні 1996 року. Було встановлено критерії для всіх аспектів розмінування, рекомендовані стандарти та узгоджено нове універсальне визначення терміна «розмінування». З того часу сфера застосування цих початкових стандартів була розширена, щоб включити інші елементи протимінної діяльності та відобразити зміни в оперативних процедурах, практиках і нормах. Стандарти були переглянуті та отримали нову назву — Міжнародні стандарти протимінної діяльності (IMAS), а перше видання було опубліковане в жовтні 2001 року.

Для спрощення пошуку необхідного стандарту, IMAS поділені на кілька «серій», кожна з яких охоплює різні аспекти протимінної діяльності. Наприклад, Серія 9 присвячена розмінуванню мін та нерозірваних боєприпасів, тоді як Серія 11 зосереджена на знищенні запасів боєприпасів. Нижче представлено опис різних серій (A Guide to the International Mine Action Standards - World, 2006).

01 – Посібник з використання МСПМД (IMAS).

02 – Розробка програм протимінної діяльності.

03 – Закупівля обладнання для протимінної роботи.

04 – Глосарій термінів і визначень.

05 – Інформаційні системи.

07 – Управління, акредитація та моніторинг.

08 – Оцінка ризиків та проведення обстежень.

09 – Очищення територій від мін та нерозірваних боєприпасів.

10 – Безпека та охорона праці під час протимінної діяльності.

11 – Знищення запасів мін.

12 – Інформування про мінну небезпеку.

14 – Оцінка програм протимінної діяльності.

У вересні 2013 року Президент України видав указ, яким було створено Національний орган з питань протимінної діяльності (НОПМД). Департамент екологічної безпеки та протимінної діяльності Міністерства оборони отримав завдання координувати програму протимінної діяльності в країні, виконуючи функції секретаріату НОПМД. У той час основна увага приділялася знищенню запасів і залишків вибухонебезпечних об'єктів, що залишилися з часів Першої та Другої світових воєн.

Після початку конфлікту в 2014 році масштаби проблеми значно зросли, і до процесу розмінування приєдналися численні суб'єкти, включаючи різні державні органи, міжнародні організації, неурядові організації та приватний сектор. Хоча Міністерство оборони залишалося фактичним координатором гуманітарного розмінування, воно не мало достатніх повноважень над іншими міністерствами та державними установами, які були залучені до протимінної діяльності. Наприклад, координацію заходів з інформування про мінну небезпеку переважно здійснював підкласер протимінної діяльності Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), проте цей процес не обходився без недоліків.

У зв'язку з відсутністю національних стандартів, Україна у вересні 2016 року прийняла Міжнародні стандарти протимінної діяльності як тимчасовий захід до затвердження Національних стандартів протимінної діяльності (НСПМД). З початку 2016 року, за підтримки міжнародних партнерів, Міністерство оборони України працювало над розробкою різних НСПМД. Проте, незважаючи на те, що більшість операторів протимінної діяльності погодилися дотримуватися цих стандартів, їх виконання не було обов'язковим без національного законодавства, яке б забезпечувало їх реалізацію. Міністерство оборони завершило роботу над НСПМД наприкінці 2018 року і,

після затвердження нещодавно прийнятого національного законодавства у сфері протимінної діяльності, сподівається на їх повне впровадження до кінця 2019 року (Garbino & Swiss Foundation, 2019).

До січня 2019 року в Україні не було достатньої правової основи для організації зусиль у сфері протимінної діяльності. У цій статті розглядається сучасна правова база, що регулює протимінну діяльність в Україні, аналізуються законодавчі процеси та бюрократичні перешкоди, а також коротко обговорюються різні аспекти нещодавно ухваленого закону про протимінну діяльність.

Представники зацікавлених сторін у цій сфері в Україні одностайні в тому, що труднощі, які виникали на шляху прийняття національного законодавства, не були технічного характеру. Протягом багатьох років спільнота, що займається протимінною діяльністю, узагальнювала свій досвід і розробляла найкращі практики для створення національного законодавства в цій галузі.

Міжнародні організації надали безпосередню підтримку українському уряду, допомагаючи вирішити технічні труднощі. Проте спеціальне законодавство щодо протимінної діяльності було ухвалено українським урядом лише нещодавно. 6 листопада 2018 року Верховна Рада України провела перше читання законопроекту № 9080-1.11. Однак його повернули на доопрацювання, а міжнародні організації були запрошені висловити свої думки та пропозиції. Друге читання законопроекту відбулося рівно через місяць, і 6 грудня 2018 року законодавство було ухвалено.

Закон був ухвалений Кабінетом Міністрів України 25 січня 2019 року. Нове законодавство в сфері протимінної діяльності неминуче призведе до реформ, які вплинуть на ролі, обов'язки та бюджет органів влади. Приватні інтереси, що їх просувають комерційні компанії, викликали суттєві розбіжності щодо основ майбутнього законодавства в цій сфері під час переговорів. Незважаючи на тривалі дискусії, попередню бездіяльність та інші затримки в ухваленні закону про протимінну діяльність, державні органи повільно досягли згоди щодо своїх спільних ролей і обов'язків.

Новий закон «Про протимінну діяльність в Україні» встановлює правові та організаційні основи для реалізації протимінної діяльності в країні, а також розкриває особливості державного регулювання в цій сфері. Закон окреслює правові підстави, цілі та принципи, а також національні інтереси України у сфері протимінної діяльності. Він містить перелік об'єктів і суб'єктів протимінної діяльності, порядок їх створення та організаційно-процедурні основи функціонування; вимоги до фахівців у цій галузі, їх відповідальність; джерела фінансування протимінної діяльності; процедуру реєстрації суб'єктів протимінної діяльності, надання допомоги постраждалим від вибухів, а також визначення статусу територій, призначених для протимінної діяльності та інші аспекти.

Важливо, що закон передбачає створення Центру протимінної діяльності під керівництвом цивільних осіб, з метою «забезпечення нормативно-правового регулювання демократичного цивільного контролю у сфері протимінної діяльності, захисту національних інтересів України в цій сфері, дотримання принципів міжнародного співробітництва, а також організації господарської діяльності, включаючи страхування відповідальності під час розмінування та державні закупівлі у сфері протимінної діяльності». Закон також визначає підстави для укладання контрактів на послуги з протимінної діяльності та встановлює відповідальність за порушення законодавства в цій сфері.

На сьогодні основною метою внесення змін до чинного Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» є створення сприятливих умов для формування ефективної системи протимінної діяльності з оптимізованою вертикаллю управління та координації в цій сфері, без потреби в додаткових витратах з державного бюджету.