



УДК 341.215.43

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i6.2277>**Ріяд Таха Шамсан,**

доктор юридичних наук,

доцент кафедри політичних наук і права

Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського»

## МІЖНАРОДНІ НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ І МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

XX століття характеризується демократизацією суспільних відносин як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні [1, с. 347]. Ця тенденція вплинула і на міжнародне право. Одним з проявів такої демократизації стала все більш зростаюча роль міжнародних неурядових організацій (далі – МНУО) в міжнародно-правовій системі.

Сучасні міжнародні відносини характеризуються все більш очевидним зростанням кількості таких організацій і посиленням їх ролі як у вирішенні глобальних проблем, так і у впливі на міжнародні та національні правотворчі і правозастосовні процеси. Будучи однією з форм спілкування між народами, МНУО вносять значний вклад у зміцнення міжнародного правопорядку шляхом прямого і опосередкованого впливу на міжнародно-правові відносини.

У XX ст. в загалі, а особливо після створення ООН відбувається зростання числа МНУО і розширюється їхня співпраця з ООН та її спеціалізованими установами. Якщо в 1948 р. Економічна і Соціальна Рада (далі – ЕКОСОП) надала консультативний статус 41-й неурядовій організації, а в 1992 р. існувало 700 таких організацій, то в даний час кількість МНУО, які мають консультативний статус, вже досягло майже трьох

тисяч [см. 2]. Зросли також їх роль і вплив на міжнародні відносини, на розвиток і вдосконалення міжнародного права.

З початком нового тисячоліття МНУО стали і повноцінними учасниками міжнародного життя. Це обумовлено зокрема появою нових глобальних проблем, для вирішення яких вже недостатньо можливостей держав та міжнародних міждержавних організацій (далі – МУО); різноманітних зв'язків між народами; посилення демократичних процесів у внутрішньодержавних і міжнародних відносинах і так далі [см. 3].

МНУО стають основною формою участі громадян у вирішенні економічних, соціальних і культурних проблем на національному і міжнародному рівнях. Це підтверджується участю МНУО в МУО. За словами Б. Б. Галі, МНУО є «основною формою народної участі і представництва в сучасному світі» [см. 4].

МНУО впливають на різні сфери міжнародного суспільного життя, серед яких перш за все захист прав людини, охорона навколишнього середовища, допомога в розвитку, гуманітарна допомога, забезпечення миру, розвиток освіти, науки та культури. Вони також мають вплив на такі важливі міждержавні відносини, як роззброєння та військове спостереження, беруть участь

в вирішенні «неполітичних питань», таких як дозвілля, відпочинок або спортивні асоціації [5, р. 3–4].

Природно, МНУО мають й різні цілі, наприклад багато МНУО, такі як профспілки та клуби, представляють погляди своїх членів на міжнародній арені і намагаються просувати свої специфічні проблеми; другі люблять ті чи інші питання безкорисливо для суспільного блага (наприклад, для захисту загальних прав людини або охорони довкілля), на благо не тільки членів організації, але і для всього людства [6, р. 4].

У загальному сенсі головна функція МНУО полягає у встановленні зв'язків між державами і недержавними сегментами. В цьому випадку неурядові організації виступають як неполітичне утворення, і здатні діяти в такій якості як на національному, так і міжнародному рівні. Така можливість ґрунтується на зростаючій довірі до цього актора міжнародних відносин. Одним з чинників, сприяючих встановленню довіри між урядами і неурядовими організаціями, є те, що багато неурядових організацій проходять національну реєстрацію своїх засновницьких актів, в яких викладені їх цілі і завдання [7, с. 20].

Співпраця МНУО з іншими суб'єктами міжнародного права і міжнародних відносин допомагає не лише врегулювати наслідки міжнародних конфліктів, але й у багатьох випадках запобігти цим конфліктам.

Роль МНУО в розвитку міжнародних відносин, підтримці миру і безпеки, подальшому вдосконаленні міжнародного права проявляється в різних формах і напрямках [7, с. 320–322].

У своїй діяльності МНУО можуть вирішувати питання, які не зачіпаються активністю урядів; збирати, обробляти і поширювати інформацію про міжнародні проблеми, що вимагають громадської уваги; ініціювати конкретні підходи до їх рішення і спонукати уряди до укладання від-

повідних угод; здійснювати спостереження за діяльністю урядів в тих або інших сферах міжнародного життя і виконанням державами узятих на себе зобов'язань; мобілізувати громадську думку і сприяти виникненню почуття причетності «простої людини» до великих міжнародних проблем [8, с. 3–4].

Таким чином, вплив МНУО на міжнародні відносини в процесі співпраці з міжурядовими організаціями і державами проявляється в інформаційній, консультативній, правотворчій, контрольній і слідчій формах – від надання та обміну інформацією до роботи над проектами, угодами і здійсненням контролю за дотриманням міжнародного права.

МНУО традиційно беруть участь у правотворчому процесі, впливаючи на позицію держав, розробляючи проекти угод. Такі проекти часто передаються на розгляд держав і міжурядових організацій. Деякі МНУО спеціально займаються неофіційною кодифікацією міжнародного права, наприклад, Гаазький інститут міжнародного права. Загальновідома роль Міжнародного Комітету Червоного Хреста в підготовці та укладанні ряду конвенцій з гуманітарного права, а також в їх дотриманні. Були розроблені Женевські конвенції 1949 р. про захист жертв війни і Додаткові протоколи до них [см. 9]. Міжнародний рух за заборону протипіхотних мін, котрий зіграв важливу роль в укладанні державами Конвенції про заборону застосування, накопичення, виробництва і передачі протипіхотних мін та їх знищення, була присуджена Нобелівська премія миру в 1997 р. Багато МНУО взяли участь в 10-му Конгресі ООН, який відбувся в Відні в 2000 р. МНУО брали участь в Підготовчому комітеті Всесвітньої Конференції, де розглядалися питання викорінення расизму, расової дискримінації, ксенофобії.

Значна кількість регіональних міжнародно-правових актів у галузі прав



людини прийняті при безпосередній участі громадських організацій. В рамках ООН при підготовці і обговоренні міжнародних документів з прав людини запрошуються представники широкої громадськості, національних громадських об'єднань і МНУО. Громадськість активно впливає не тільки на міжнародну правотворчу діяльність в області прав людини, міжнародного гуманітарного права та міжнародного права навколишнього середовища, а й міжнародного економічного права, міжнародного трудового права, міжнародного співробітництва по боротьбі зі злочинністю.

По суті МНУО лише вносять рекомендації і пропозиції у сфері міжнародної правотворчості, проте їх авторитет відіграє важливу роль при ухваленні рішень з тих чи інших питань суб'єктів міжнародного права.

Таким чином, МНУО впливає на міжнародні, національні та локальні політичні процеси в рамках процесу створення м'якого права. М'яке право не є обов'язковим для держав, але має велике значення через свій потенціал стати обов'язковим звичаєвим або твердим міжнародним правом [10, р. 294].

На противагу державної влади МНУО виступають у якості нового механізму в демократизації суспільства, в справі захисту прав людини, відкриваючи великі можливості для широкої участі мас і сприяючи плюралізму в суспільстві і пануванню права. Це призвело, зокрема, до створення Всесвітнього альянсу за громадську участь (CIVICUS).

МНУО, будучи, по суті, основою світового громадянського суспільства, розробляють основні цілі та принципи гуманітарної загальнолюдської політики на світовому, регіональному і національному рівні. Соціальний захист законних прав та інтересів людини здійснюється в даний час, значною мірою, під дією МНУО.

Істотний внесок МНУО в процес вироблення і створення норм міжна-

родного права, які регулюють міжнародні правовідносини, знаходить своє логічне вираження в участі МНУО в роботі органів ООН, які контролюють виконання державами міжнародних зобов'язань. Серед таких міжнародних органів ООН можна назвати, перш за все, Раду з прав людини, Комітет по ліквідації расової дискримінації, Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок, Комітет проти катувань, Комітет з економічних, соціальних та культурних питань, Комітет з прав дитини та інші. Хоча такі міжнародні організації рідко носять офіційний статус і володіють конвенційно закріпленими правами, як Міжнародний Комітет Червоного Хреста, проте їх діяльність, у тому числі контрольна, в області охорони навколишнього середовища, захисту прав людини, співробітництво в галузі цивільної авіації, космічної діяльності, міжнародного судноплавства носить вельми значущий характер.

Більшість міждержавних організацій і спеціалізованих установ ООН прагнуть до тісної співпраці з МНУО, надаючи їм консультативний статус. Це обумовлено тим, що МНУО часто ефективніше діють у сферах, в яких міждержавні організації не мають досвіду участі. На основі тісної співпраці та спільної взаємодопомоги при використанні різних механізмів і методів, ця співпраця дає значні результати.

Консультативні відносини з міждержавними організаціями дають МНУО практичну можливість безпосередньо впливати на процес міжнародного правотворення у рамках МНО. Ці відносини проявляються у таких формах як: виявлення МНУО прогалин у правовому регулюванні в різних областях міжнародного права; доведення інформації про виявлення прогалини до відповідного органу МНО або держави; надання допомоги міждержавним організаціям у розробці проектів резолюцій і конвенцій; формування громадської думки і доведення до відома держав



і міжурядових організацій світової громадської позиції щодо проблем, які потребують міжнародно-правового регулювання.

Можна сміливо говорити про важливу роль МНУО в сучасній міжнародній нормотворчості. На прикладі Інституту міжнародного права наочно видно, як досить нечисленна організація, яка проводить збори усього раз на рік, активно бере участь в створенні норм міжнародного права та ініціює проведення міжнародних конференцій.

Наскільки можна говорити про імплементаційний характер такої діяльності, якщо права і обов'язки цих організацій прямо не передбачені міжнародним правом? Мабуть, можливо, оскільки функціонування міжнародно-правової системи включає взаємодію різних компонентів, і роль кожного з них унікальна і неповторна, і на рівні міжнародної правосвідомості і міжнародних правовідносин їх фактичний вплив вельми значний.

Основною функцією цих органів є розгляд звітів урядів держав-учасниць, які стосуються виконання норм кожного конкретного договору. У міжнародній практиці і серед міжнародних неурядових і міжурядових організацій цей феномен отримав назву «м'який контроль» (soft control).

Однією з форм участі МНУО в правозастосовчому процесі є участь МНУО в міжнародних судових процесах. МНУО надають допомогу міжнародним судовим установам, виступаючи в якості експертів, технічних фахівців, свідків, третіх сторін і так далі. МНУО вступають в міжнародні судові процеси з тим, щоб судом об'єктивно враховувалися всі обставини справи, застосовувалися належні норми права і виносилися справедливі й об'єктивні правові рішення.

МНУО часто запрошують взяти участь у міжнародних справах, тому що вони розглядаються як «представництво громадянського суспільства»

і, таким чином, їх участь інтерпретується як узаконення або демократизація всього процесу. Тому деякі держави користуються цим становищем МНУО і вибирають, призначають або підтримують конкретних «урядово-дружніх» МНУО, через це необхідність міжнародних стандартів набуває важливого значення, адже в інтересах МНУО підтримувати їх «чисте» зображення, тому що в протилежному випадку репрезентативність МНУО може бути поставлена під сумнів [10, р. 24].

Крім цього, багато МНУО проводять активну діяльність в гарячих точках, збирають інформацію, сприяють запобіганню конфліктам, вирішенню гуманітарних завдань і сприяють в незліченних проектах, пов'язаних зі стабілізацією і відновленням.

Значення цих організацій має не тільки технічний характер, а й має глибинний вплив на міжнародно-правову систему, на принципи її функціонування, на зміну міжнародно-правової свідомості.

Однак, не дивлячись на величезний внесок МНУО в розвиток сучасних міжнародних відносин і міжнародного права, питання про правовий статус МНУО в міжнародному праві повністю не вирішене до теперішнього часу. Ці питання в якійсь мірі були відображені в основному в резолюції № 1296 ЕКОСОП «Заходи щодо консультацій з неурядовими організаціями», які були прийняті в 1968 р. на 44 сесії ЕКОСОП і які регулюють відносини між ООН і МНУО. Ця резолюція передувала закріпленню в ст. 71 Статуту ООН положення, згідно з яким ЕКОСОП отримав повноваження проводити належні заходи для консультації з неурядовими організаціями, зацікавленими в питаннях, що входять в його компетенцію, а також резолюції ЕКОСОП 1996/31 від 25 липня і рішення ЕКОСОП 1996/297. Водночас права МНУО були визначені в меншому обсязі в порівнянні з правом держав-членів



і спеціалізованих установ ООН, встановленим в ст. 69 і ст. 70 Статуту. Правовому статусу МНУО присвячена також і Європейська Конвенція «Про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій права» від 24/4/1986 №124 (набула чинності 1 січня 1991 р.) і Рішення Комітету Міністрів Ради Європи на 837-му засіданні 16 квітня 2003 р. про «Основоположні принципи статусу неурядових організацій в Європі».

ООН визнає, що МНУО потенційно можуть надати велику допомогу у виконанні поточних програм ООН [11, раздел IV.Пс].

Залежно від обсягу компетенції МНУО розділились на три категорії:

А) які мають основний інтерес в області діяльності Ради та тісно пов'язані з економічним і соціальним життям в областях, які вони представляють;

В) мають спеціальну компетенцію і пов'язані тільки з деякими областями діяльності Ради;

С) пов'язані з розвитком громадської думки та інформації.

У резолюції № 1296 для МНУО передбачається загальний консультативний статус (I категорії) і спеціальний консультативний статус (II категорії), а також створюється список МНУО, які підтримують відносини з ЕКОСОП, але не мають консультативного статусу.

Організації, які мають загальний консультативний статус і спеціальний консультативний статус, можуть призначати повноважних представників для участі в якості спостерігачів на відкритих засіданнях ЕКОСОП і його допоміжних органів. Ті, які включені до списку, можуть бути присутніми на таких засіданнях, які стосуються питань, що відносяться до їх компетенції.

Врегулюванням співпраці ЕКОСОП з МНУО займається один із постійних комітетів ЕКОСОП - Комітет з неурядових організацій, заснований Радою в 1946 р. Основними завданнями

Комітету є: розгляд заяв про надання консультативного статусу і запитів про зміну статусу, представленого МНУО; розгляд чотирирічних доповідей, представлених неурядовими організаціями в загальних і спеціальних категоріях; здійснення положень резолюції ЕКОСОП 1996/31 і моніторинг консультативних відносин; будь-які інші питання, які ЕКОСОП може просити Комітет розглянути [см. 10].

Консультативний статус дає МНУО можливість не тільки стежити за діяльністю цих організацій і урядів, а й доводити свою позицію до їх відомості.

Уряди і міжнародні органи не можуть не брати до уваги позиції МНУО, які представляють інтереси багатьох соціальних груп, які в зростаючій мірі покладаються на міжнародні норми, переслідуючи свої цілі [см. 12].

Практика стверджує визнання де-факто регулювання діяльності МНУО міжнародно-правовими нормами, а, отже, надання цим організаціям деякого міжнародно-правового статусу.

Наділення МНУО консультативним статусом дозволяє говорити про внесення МНУО в коло суб'єктів міжнародного права з обмеженим обсягом правосуб'єктності. Крім того, МНУО наділені міжнародною правосуб'єктністю в тій мірі, в якій така правосуб'єктність визначена тим чи іншим міжнародним договором, наприклад, правом оскарження порушень норм Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод або, наприклад, правом оскарження порушень норм Європейської Соціальної Хартії.

На думку Т.М. Нешатаєвої, МНУО володіють міжнародною правосуб'єктністю, тобто є повноцінними суб'єктами міжнародного права. Роль, яку міжнародне право відводить МНУО, не відповідає реаліям сьогодення, тому що в системі ООН МНУО діють як суб'єкти міжнародного права,



котрі володіють обмеженим обсягом правоздатності. Їхній правовий статус включає досить різноманітні права й обов'язки, закріплені нормами міжнародного права [13, с. 8–16].

Подібної позиції дотримується Н.В. Захарова, яка стверджує, що МНУО володіють міжнародною правосуб'єктністю, оскільки міжнародно-правові акти регулюють діяльність цих суб'єктів і встановлюють їх права та обов'язки [14, с. 118].

Д.А. Урсін на підтвердження міжнародної правосуб'єктності МНУО відзначає, що вони є суб'єктами правотворчого процесу, тому що вони внесли істотний вклад у прогресивний розвиток міжнародного права в таких сферах: міжнародний захист прав людини, міжнародне гуманітарне право, охорона навколишнього середовища тощо [15, с. 160].

Іншої думки Л.Д. Тимченко й В.П. Кононенко, вважаючи необхідним визнати, що МНУО беруть участь у міжнародних відносинах, урегульованих нормами міжнародного права і мають міжнародну правосуб'єктність, щоправда, правозастосовного характеру. У міжнародно-правовій літературі така правосуб'єктність іменується функціональною, на відміну від універсальної, властивої державам [16, с. 294].

Г.І. Морозов зазначає, що заперечувати роль неурядових організацій у міжнародних відносинах і наявність у них певного мінімуму правових елементів, які дають можливість діяти цим організаціям, значить ігнорувати об'єктивні факти. Це свідчить про те, що практика йде шляхом забезпечення МНУО правовими елементами, зокрема нормами національного чи міжнародного права, які необхідні для їх діяльності [17, с. 304–306].

Натепер назріла необхідність чіткого визначення міжнародного правового статусу МНУО. Вирішенню даного питання допоможе вироблення норм, що регулюють систему зв'язків МНУО з державними і міжнарод-

ними органами, сприяння розвитку їх співпраці у вирішенні різних проблем на національному і міжнародному рівнях, у тому числі – глобальних.

Зважаючи на успішний досвід, що є у МНУО, у сфері кодифікування норм міжнародного права, а також здійснення контролю над їх виконанням, необхідно розширити можливість МНУО в участі у міжнародних конференціях, що стосуються підготовки відповідних міжнародних договорів, а також наділити МНУО ширшими правами відносно контролю за дотриманням державами їх міжнародних зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів, учасниками яких вони є.

Також назріває проблема необхідності чіткої правової регламентації прозорості і звітності діяльності, здійснюваної МНУО, які тим самим захистять себе від необґрунтованих нападок. Цю проблему можливо розв'язати шляхом прийняття відповідного міжнародно-правового документу, що є універсальним кодексом поведінки МНУО.

Необхідно реформувати форми участі МНУО в ООН, так як фактична участь МНУО в діяльності ООН і їх зростаюче значення як суб'єктів міжнародної політики не відповідають нинішньому формальному правовому статусу МНУО в системі ООН.

Діяльність МНУО в області захисту прав людини досягла достатніх успіхів завдяки своїй актуальності і багатосторонній підтримці як зі сторони неурядових організацій-однорумців, так і зі сторони національних громад та неурядових організацій з урахуванням місцевих потреб. А співпраця в області боротьби з міжнародною злочинністю стає все більш актуальною у світлі розвитку транснаціональних злочинів.

*Дедалі більшу роль у процесах глобального управління починають грати недержавні актори. Особливе місце у тому числі займають*



міжнародні неурядові організації (МНПО).

Неурядові організації відіграють ключову роль у формуванні та впровадженні демократичних структур, заснованих на участі. Їхній авторитет пояснюється тією відповідальною та конструктивною роллю, яку вони грають у суспільстві.

У статті аналізується міжнародний правовий статус міжнародних неурядових організацій і їх роль та вплив на міжнародні відносини, на розвиток і вдосконалення міжнародного права. Схарактеризована участь міжнародних неурядових організацій в діяльності ООН і їхнє зростаюче значення як суб'єктів міжнародних відносин. Виокремлено три категорії міжнародних неурядових організацій залежно від обсягу їхніх компетенцій.

**Ключові слова:** міжнародні недержавні організації, Глобальне громадянське суспільство, глобальне управління.

**Reyad Taha Shamsan. International non-governmental organizations and international law**

*Modern international relations are characterized by increasingly apparent increase in the number of international non-governmental organizations and strengthening their role as global problems and the impact on international and national law-making and enforcement processes. As a form of communication between peoples, international NGOs make a significant contribution to strengthening international law through direct and indirect effects on international legal relations. International NGOs make a significant contribution to strengthening international law through direct and indirect effects on international legal relations as a form of communication between peoples.*

*The activities of international NGOs in the field of human rights has made sufficient progress because of its relevance and multilateral support both on the part of non-adherents, and by the national community and NGOs based on local needs.*

*Currently, an increasing number of states are beginning to realize that it is necessary to look for new, largely unconventional approaches to solving the problems of human survival, creating new and reorganizing existing mechanisms for coordinating the efforts of not only states in this direction, but also the world's population itself. One of the really existing, but not used at the global level, opportunities is the recognition by states of the partnership role of their own societies, represented by numerous non-governmental organizations, whose activities in the international arena in no way threaten the democratic regime. Moreover, it strengthens the potential of its own state, increases its authority in the person of INGOs, as "the main form of popular participation and representation in the modern world".*

*But, despite the rather positive role of INGOs in their activities, there are certain problems. In the address of INGOs, accusations of interference in the internal affairs of the state are often heard, their activities are often politicized. And the question of the legal status of INGOs in international law has not been resolved.*

*These problems can be solved by an appropriate international legal document - a universal code of conduct for international NGOs, and given the practical contribution of INGOs to the development of modern international relations and law, it is necessary to recognize them as subjects of international law with special legal personality.*

**Key words:** international non-governmental organizations, global Civil Society, global management.



**Література**

1. Короткий Т.Р. Демократизация международного права. Наук. пр. Нац. ун-ту «Одеська національна академія». О. : Юрид. літ., 2010. Т. 9. С. 347–359.
2. Энциклопедия международных организаций: В 3 т. / Под ред. Галенской Л.Н.Т.2: Международные неправительственные организации, обладающие консультативным статусом при Экономическом и Социальном Совете ООН. СПб. : гос. ун-та, 2006. 467 с.
3. Грачевська Т.О. Міжнародні неурядові організації та їх внесок у проблему подолання бідності. Грані. 2014. № 5. С. 162–166.
4. Бутрос Бутрос-Гали. Годовом доклад о работе ООН, посвященный 50-й годовщине ООН. Нью-Йорк: 1996.
5. Martens, Kerstin. Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. – *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 10: Iss. 2, Article 1. 2003. 24 p.
6. Николаева Э.Н. Международно-правовые проблемы международных неправительственных организаций: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. М., 2001. 156 с.
7. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов. М., 2009. 816 с.
8. Киреева Т.А. Неправительственные организации в системе международных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. М. 2006.
9. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М. : Наука, 1988. 170 с.
10. Robert K. Christensen. *International Nongovernmental Organizations: Globalization, Policy Learning, and the Nation-State*. *Intl Journal of Public Administration*, 29: 281–303, 2006. P. 294.
11. Доклад Генерального секретаря ООН на Пятьдесят седьмая сессия Генеральная Ассамблея от 9 сентября 2002 раздел IV. Пс.
12. *Information Note from 2017 Regular Session of Committee on Non-Governmental Organizations, 30 January – 8 February and 21 February 2017*. 26 p. URL: <http://csonet.org/content/documents/infonote2017reg-01272017.pdf>
13. Нешатаева Т.Н. Международные организации и право: новые тенденции в международно-правовом регулировании. Москва, 1998. С. 8–16.
14. Захарова Н.В. Индивид – субъект международного права. Советское государство и право. 1989. № 11. С. 112–118.
15. Урсин Д.А. Международные неправительственные организации и прогрессивное развитие международного права. Дис. канд. юрид. наук. Москва, 2000. 176 с.
16. Тимченко Л.Д., Кононенко В.П. Міжнародне право: підручник. К. : Знання, 2012. 631 с.
17. Морозов Г.И. Международные организации. Некоторые вопросы теории. Москва, 1974. 332 с.