

0724907-1

На правах рукописи

Малкина Инна Борисовна

Международные неправительственные организации
в современном международном праве

специальность 12.00.10 – международное право.
Европейское право.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2001

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета.

НАУЧНЫЙ РУКОВОДИТЕЛЬ - доктор юридических наук,
профессор Мингазов Л.Х.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОППОНЕНТЫ

- доктор юридических наук
профессор Колосов Ю.М.
- кандидат юридических наук
доцент Погудина М.В.

ВЕДУЩАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ - Уральская государственная
юридическая академия

Защита диссертации состоится 25 декабря 2001 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д.212.081.13. по защите докторских диссертаций в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.326

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «24» ноября 2001 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000136999

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук
доцент

А.Р. Каюмова

0 7 2 4 9 0 7 - /

Актуальность темы исследования

Международные

неправительственные организации (далее-МНПО) представляют собой одну из форм общения между народами. Мирное взаимодействие государств в различных областях создает широкие возможности для развития сотрудничества на индивидуальной и коллективной, официальной и неофициальной основе между людьми, учреждениями и организациями. Хотя отношения между государствами продолжают сегодня оставаться основной формой общения между народами, они, однако, не охватывают всего многообразия связей в политической, экономической, культурной и других сферах общественной жизни.

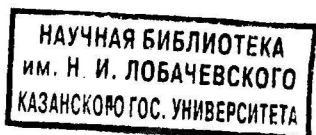
Современный мир характеризуется все более очевидным возрастанием количества МНПО, их места и роли в современном мире, международных отношениях и международном праве. В международно-правовой литературе МНПО уже давно находятся в поле зрения исследователей. Отмечается их усиливающаяся роль в оказании содействия государствам и межправительственным организациям в различных сферах деятельности международного сообщества и, в частности, в решении таких глобальных проблем человечества как разоружение, международная безопасность, охрана окружающей среды, защита прав человека, борьба с опасными болезнями и т.п. В этой связи постановка и дальнейшее исследование вопросов наиболее эффективной деятельности МНПО приобретает актуальный характер в науке международного права.

К сожалению, государства и межправительственные организации отводят МНПО лишь второстепенную роль в своей практической деятельности, и поэтому их взаимоотношения носят, скорее, альтернативный, параллельный характер. Однако замечено, что тесное сотрудничество между ними (особенно с ООН) позволяет намного

быстрее и эффективнее разрешать многие острейшие проблемы современности и урегулировать международные конфликты. МНПО в меру своих возможностей и присущими им средствами оказывают влияние на развитие, формирование и функционирование отдельных норм и институтов современного международного права. В частности, они формируют общественное мнение, международно-правовое сознание, принимают участие в создании судебных прецедентов международными судами. И все же, несмотря на сказанное, нынешнее состояние сотрудничества МНПО с государствами и межправительственными организациями, его уровень и формы, в основном, зависят от желания и воли последних.

Актуальность и своевременность изучения и научного анализа деятельности МНПО состоят в том, что в современной международно-правовой литературе авторами недостаточно исследованы формы и пути воздействия МНПО на процессы функционирования международного права, несмотря на усиление веса и роли МНПО в международных отношениях в решении международных проблем. Исследование деятельности МНПО позволит выявить специфические формы и методы их воздействия на развитие современного международного права, а также их роль в современных международных отношениях, определить способы влияния международной общественности на создание и реализацию норм международного права, что особенно актуально для обеспечения стабильности и правопорядка в современном мире.

Нормативно-документальная, информационная и теоретическая база диссертационного исследования. При написании настоящей диссертации автор использовал следующие первичные документы: Устав ООН; Статут Международного суда ООН; учредительные документы специализированных учреждений ООН; Конвенции и Резолюции ООН и



Совета Европы, ЭКОСОС и др. межправительственных организаций. В процессе написания работы автором были использованы документы практики, такие как отчеты МНПО об итогах их ежегодной деятельности, представляемые в ЭКОСОС (в соответствии с требованиями резолюции ЭКОСОС 1996/31) письменные заявления, заключения, информационные сообщения, представляемые МНПО различным органам специализированных учреждений системы ООН и Совета Европы, отчеты Рабочих групп специализированных органов ООН, информационные документы, представляемые в Комиссию ООН по правам человека и ее подкомиссию, в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 1996/31.

Теоретической основой диссертационного исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых-международников.

Степень разработанности темы. Комплексное изучение проблемы правового статуса и деятельности МНПО представляет одно из малоизученных направлений в отечественной и зарубежной юридической науке. Вместе с тем отдельные вопросы, относящиеся к проблематике настоящего исследования, нашли свое отражение в трудах целого ряда как отечественных, так и зарубежных ученых. Среди отечественных исследований заметно выделяются труды К.А. Бекашева, Н.А. Бережной, Е.П. Блиновой, Г.В. Игнатенко, В.Н. Лихачева, И.И. Лукашука, А.Н. Калядина, В.А. Карташкина, Ю.М. Колосова, В.В. Кравченко, Н.Б. Крылова, Г.И. Морозова, Т.Д. Матвеевой, Е.Н. Нешатаевой, В.М. Савицкого, О.В. Тарасова, Г.И. Тункина, В.А. Чичиварина, Е.А. Шibaевой М. Поточного. Свой вклад в разработку интересующей нас темы внесли Л. Саламон, Б. Дюнер, Ш. Зоргбиб, М. Мерль, П. Спиро, Б.Б. Гали, М.А. Новицкий, К. Аннан, Д. Шелтон, Дж. Боли, Дж. Томас.

Различные аспекты деятельности МНПО были исследованы в кандидатских диссертационных работах А.И. Камынина, Д.Ю. Шестакова, Д.И. Урзина.

Методологическую базу исследования составил комплекс общенаучных и частных методов научного исследования – анализа и синтеза, формально-логический, сравнительный, историко-правовой, функциональный и др.

Научная новизна диссертационной работы состоит в исследовании и раскрытии роли МНПО в современном международном праве и международных отношениях, выявлении форм их участия на различных стадиях международного правообразования, в формировании международного общественного мнения и международно-правового сознания, в изучении правовых основ и способов участия МНПО в международном судопроизводстве, в исследовании юридической природы МНПО и правовой природы принимаемых ими актов.

Целью настоящей работы является исследование юридической природы, места и роли МНПО в современном международном праве, изучение и выявление различных форм и способов их участия в процессе создания и осуществления норм международного права.

В соответствии с поставленной целью к приоритетным задачам исследования относятся:

- а) изучение и раскрытие содержания понятия МНПО;
- б) исследование вопроса правового статуса МНПО;
- в) анализ международных актов, определяющих правовое положение и полномочия МНПО;
- г) изучение содержания резолюции ЭКОСОС 1996/31, в которой внесены изменения в правовое положение МНПО, получающих консультативный статус при ЭКОСОС ООН;

д) выявление и изучение различных форм участия МНПО в процессах создания и осуществления норм международного права;

е) исследовании форм участия в международном правообразовании и осуществлении норм международного права МНПО, специализирующихся в области защиты прав человека, международной юстиции, охраны окружающей среды, а также участвующих в международном судопроизводстве.

Положения, выносимые на защиту:

1. Международная неправительственная организация - это созданная не на основании межправительственного соглашения, а на основании учредительных документов, зарегистрированных в соответствии с национальным законодательством одного государства, форма объединения представителей общественности различных стран мира, объединенных единой внутренней целью, соответствующей духу и принципам устава ООН и нормам международного права, не преследующая в своей деятельности извлечения прибыли и коммерческих целей и функционирующая на территории более чем двух государств.

2. Вопрос о правовом статусе МНПО в международном праве не решен. По мнению одних авторов, МНПО не являются субъектами международного права, и проблемы их международной правосубъектности не возникает в связи с отсутствием международной правосубъектности у самих учредителей и участников этих организаций - физических лиц и их объединений. Согласно точки зрения других авторов, МНПО не являются субъектами международного права, а выступают субъектами международных отношений. Это мнение было подвергнуто критике на том основании, что нельзя быть субъектом отношений не будучи, одновременно, субъектом права. Существует и

иная точка зрения, которой придерживается и автор настоящей работы. Она состоит в следующем: учитывая практический вклад МНПО в развитие современных международных отношений и права, целесообразно признать их субъектами международного права со специальной правосубъектностью.

3. В современных условиях международно-правовое оформление правового статуса и деятельности МНПО производится главным образом путем установления консультативных отношений с межправительственными организациями. В частности, согласно резолюции 1996/31 ЭКОСОС вправе поддерживать отношения с МНПО путем предоставления им консультативного статуса. Это может быть общий или специальный консультативный статус, включение в Список (Ростер). Неправительственное движение представляет собой огромное число разнообразных, неоднородных и неравнозначных организаций, стремящихся приобрести определенные международные права и обязанности, получив консультативный статус при межправительственной организации. В настоящее время специализированными учреждениями системы ООН, поддерживающими отношения с МНПО, выработаны собственное понятие МНПО, порядок установления консультативных отношений и различные характеристики, которыми должны обладать МНПО для получения консультативного статуса. Уровень требований к неправительственным организациям, стремящимся получить консультативный статус в различных межправительственных организациях, неодинаков. Многие МНПО заключают соглашения о консультативных отношениях и получают консультативный статус одновременно при нескольких специализированных учреждениях системы ООН. Процедура получения МНПО консультативного статуса при межправительственной

организации бюрократична и длительна. В целях освобождения межправительственных организаций от дополнительной загруженности, связанной с процедурой рассмотрения документов МНПО о предоставлении консультативного статуса, а также для осуществления единообразного регулирования правового положения и деятельности МНПО, автор работы считает целесообразным принять международный акт в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, содержащей единые для всех учреждений системы ООН понятие МНПО, требования, необходимые им для получения того или иного вида консультативного статуса, а также объем прав и обязанностей, предоставляемых им при получении консультативного статуса и пр. Помимо этого, в резолюции, по мнению автора, должно быть предусмотрено положение о том, что МНПО, имеющее консультативный статус при одном из специализированных учреждений ООН, может поддерживать консультативные отношения со всеми остальными учреждениями системы ООН без получения дополнительного консультативного статуса при каждом из них.

4. В целях регулирования своей деятельности МНПО самостоятельно разрабатывают и принимают особый вид социальных норм, которые именуется организационными, или корпоративными нормами¹. Подобные нормы существуют в виде таких актов МНПО, как международные неправительственные соглашения (учредительные акты, итоговые документы международных неправительственных конференций, совещаний), резолюции, решения. Соглашения, резолюции и решения, принимаемые органами МНПО, можно классифицировать в зависимости от их обязательной силы, во-первых, на акты, принимаемые в соответствии с внутренней компетенцией МНПО

¹ См.: Лукашук И.И. Международное право: В 2 х т. – М.: Бек, 1996. - Т.1. - С.152-153.

и обладающие обязательной силой для ее членов, и, во-вторых, на рекомендации, принимаемые в соответствии с внешней компетенцией МНПО. Последние обладают морально-политической силой, и могут оказывать влияние на позицию государств в области правообразования и осуществлении норм права.

К актам, принимаемым в соответствии с внутренней компетенцией можно отнести, например, учредительные документы МНПО. В числе рекомендаций, принимаемых в соответствии с внешней компетенцией, - Стокгольмскую декларацию, принятую в 1977 г. Международной Амнистией. Этот документ призывал правительства стремиться к немедленной и полной отмене смертной казни, а ООН объявить, что смертная казнь противоречит международному праву².

5. Правообразование, как любой целенаправленный и растянутый во времени процесс, состоит из нескольких стадий:

1) познание социальных факторов, формирование международно-правовой позиции государств, намерение субъектов международного права вступить в правотворческий процесс;

2) согласование воли государств в отношении содержания правил поведения;

3) процесс признания субъектами международного права этого правила в качестве обязательной юридической нормы³.

Консультативный статус при межправительственной организации, (например, при ЭКОСОС) предоставляет МНПО право участвовать в выработке повестки дня Совета, передавать ему письменные информационные заявления, специальные научные или технические исследования, обследования, разрабатывать по поручению Совета

² См.: Когда государство убивает. Смертная казнь против человека. - М.: Прогресс, 1989. - С. 398-402.

³ См.: Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. - М.: Наука, 1988. - С.23.

специальные документы, выступать с устными заявлениями. И самое главное, МНПО имеют возможность участвовать в международных конференциях, созываемых ООН, работать, в частности, на стадии их подготовки, что представляется немаловажным с точки зрения участия МНПО в международном правообразовательном процессе.

Консультативные отношения с межправительственными организациями дают МНПО практическую возможность оказывать непосредственно влияние на процесс международного правообразования в рамках МПО. Для этого существует несколько путей: выявление МНПО пробелов в правовом регулировании в различных областях международного права; доведение информации о выявленных пробелах до соответствующего органа МПО или государства; оказание содействия межправительственным организациям в разработке проектов резолюций и конвенций; формирование общественного мнения и доведение до сведения государств и межправительственных организаций мировой общественной позиции относительно проблем, требующих международно-правового регулирования.

Не будучи субъектом международного права, МНПО, как известно, не обладают правомочиями принимать непосредственное участие в международном правотворческом процессе. Тем не менее, и на стадии правотворчества присутствуют общественные и социальные факторы. Однако действие этих факторов не является прямым, они лишь опосредованно влияют на правотворческий процесс. И здесь особенно явно проявляется роль МНПО, аккумулирующих и выражающих эти факторы. МНПО, в частности, содействовали субъектам международного права в формировании и осуществлении норм международного права в таких областях, как-то: международная защита прав человека и окружающей природной среды; международная

уголовная юстиция, разоружение; международное гуманитарное право, защита прав женщин и детей и пр.

7. Одной из форм участия МНПО в правоприменительном процессе является участие МНПО в международных судебных процессах. МНПО оказывают содействие международным судебным учреждениям, выступая в качестве экспертов, технических специалистов, свидетелей, третьих сторон и пр. Статус третьей стороны является наиболее эффективной формой участия МНПО в международном судопроизводстве. Действуя в рамках имеющихся у них полномочий третьей стороны, МНПО вступают в международные судебные процессы с тем, чтобы судом объективно учитывались все обстоятельства дела, применялись надлежащие нормы права и выносились справедливые и грамотные с правовой точки зрения решения.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения ее материалов в преподавании курса «Международное публичное право», спецкурсов «Права человека» и «Право международных организаций».

Апробация результатов исследования. Выводы и положения, содержащиеся в настоящей работе, использовались автором в учебном процессе на практических занятиях со студентами юридического факультета по курсу «Международное публичное право», по спецкурсу «Права человека». Основные положения диссертационного исследования были изложены в научных сообщениях и выступлениях на международных и национальных научных конференциях и опубликованы в печати.

Структура настоящей работы подчинена указанным целям и задачам исследования. Работа состоит из введения, двух глав и

заключения. Приводится также список сокращений и список источников, использованных автором.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются его методологические основы, цели и задачи, излагается научная новизна работы, ее практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Понятие и юридическая природа Международных неправительственных организаций» – состоит из трех параграфов, посвященных исследованию истории возникновения и понятия, проблемы правосубъектности МНПО, регулированию правового статуса и деятельности МНПО в международных актах.

В первом параграфе – «История возникновения и понятие МНПО» - кратко излагается история происхождения института неправительственных организаций, тенденции возникновения и развития которых наметились еще в глубокой древности. Предысторией создания МНПО считают разного рода многосторонние международные встречи – конгрессы, конференции. Первые МНПО в современном понимании этого термина возникли в середине XIX века в Европе и Северной Америке. Объективной предпосылкой возникновения связи между народами в форме МНПО явилась промышленная революция, давшая толчок прогрессу науки и техники и способствовавшая невиданному прежде усилению интернационализации производственной, а вслед за ней и общественной деятельности человечества.

Второй этап в развитии МНПО пришелся на период между двумя мировыми войнами и характеризуется резким обострением

идеологического противоборства в кругах международной общественности.

Третий послевоенный этап развития МНПО отличался сочетанием элементов сотрудничества и противоборства, свойственных для борьбы между МНПО различной ориентации периода «холодной» войны.

В настоящее время с улучшением международной обстановки, лишенной чрезмерной идеологизации, конфронтация в международных отношениях уступает место сотрудничеству, и для МНПО открываются возможности для все более широкого и плодотворного сотрудничества.

Термин «неправительственные организации» достаточно часто употребляется в науке международного права, однако, по мнению М.А. Новицкого, «нельзя найти единственное и общепринятое определение для неправительственных организаций»⁴. Основные обобщенные признаки, характеризующие понятие МНПО, выявлены как в отечественной и зарубежной международно-правовой литературе, так и в международных актах, принимаемых межправительственными организациями, поддерживающими с МНПО консультативные и иные взаимовыгодные связи.

Определение понятия МНПО содержится в резолюции ЭКОСОС 228 (X) от 27 февраля 1950 г., его дополняют характеристики, содержащиеся в резолюции ЭКОСОС 1296 от 23 мая 1968 г.

Европейская конвенция о признании правосубъектности международных неправительственных организаций от 24 апреля 1986 г выделяет ряд признаков, свойственных МНПО.

Департаментом общественной информации Секретариата ООН, Специальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана, Союзом

⁴ Новицкий М.А. Неправительственные организации перед лицом Европейской комиссии по правам человека. – б.м., б.г. - С.1.

международных ассоциаций также были выработаны признаки и критерии, которые должно включать понятие МНПО.

Опираясь на них, а также на высказанные в отечественной и зарубежной международно-правовой литературе критерии и признаки, свойственные МНПО, автор посчитал возможным представить в работе обобщенное определение понятия МНПО⁵.

Во втором параграфе - "Проблема правосубъектности МНПО в доктрине международного права" - рассматривается вопрос о международно-правовом статусе МНПО.

В науке международного права мнения о наличии у МНПО международной правосубъектности сильно расходятся, но в основном на этот счет существует две точки зрения.

Согласно первой, МНПО не являются субъектами международного права, но являются субъектами международных правоотношений. Вместе с тем, высказывалась и другая точка зрения, согласно которой, МНПО обладают специальной международной правосубъектностью в рамках консультативных отношений с межправительственными организациями. Это относится и к другим МНПО, если их устав и деятельность не противоречат основным принципам международного права.

По мнению одних авторов, МНПО не являются субъектами международного права (С.Б. Крылов, Л.А. Моджорян), и проблема международной правосубъектности МНПО не должна ставиться в связи с отсутствием международной правосубъектности у самих учредителей и участников МНПО - физических лиц и их объединений (Н.А. Ушаков). Другие ученые утверждают, что МНПО не являются субъектами международного права, а выступают субъектами международных отношений (В.М. Шуршалов, В.В. Кравченко). Указанный вывод был

⁵ Спределение, приводимое нами, на с. 7 настоящего автореферата.

подвергнут критике на том основании, что нельзя быть субъектом каких-либо отношений не будучи, одновременно, субъектом права (Д.И. Фельдман и Г.И. Курдюков). Существует и иная точка зрения. Г.И. Морозов, И.А. Макарова, Т.Н. Нешатаева, напротив, признают МНПО субъектом международного права со специальным объемом правосубъектности, который включает в себя достаточно разнообразные права и обязанности, закрепленные в нормах международного права. Этой точки зрения придерживается автор настоящей работы. МНПО, не являясь субъектами международного права, зачастую выполняют, хотя и опосредованно, некоторые функции, присущие только субъектам международного права. Так, МНПО в различных формах де-факто участвуют в процессе подготовки актов, содержащих нормы международного права, оказывают содействие в выявлении пробелов в международном праве. МНПО играют большую роль в формировании мирового общественного мнения и международного правосознания.

Оценка практического вклада МНПО в развитие современных международных отношений, степени их влияние на функционирование норм современного международного права приводит автора диссертационного исследования к выводу о возможности предоставления МНПО статуса субъекта международного права со специальной правосубъектностью.

На сегодняшний момент МНПО фактически продолжают оставаться участниками международных отношений, действующими на основании резолюций международных межправительственных организаций. Международно-правовой статус МНПО оформляется путем заключения с МПО соглашения о консультативном статусе. Консультативный статус того или иного вида, полученный МНПО, определяет объем их международных прав и обязанностей.

В третьем параграфе - "Регулирование правового статуса и деятельности МНПО в международных актах" - исследована нормативная основа деятельности МНПО, в частности, подвергнуты анализу международные акты, регулирующие взаимоотношения МНПО и межправительственных организаций.

В настоящее время существует большое количество разрозненных международно-нормативных актов (Уставы и резолюции межправительственных организаций, а также международные договоры), служащие международно-правовой основой деятельности МНПО. В содержание этих актов включаются: регулирование порядка взаимоотношений МНПО с государствами и межправительственными организациями; установление правил наделения МНПО определенными международными правами и обязанностями, способствующими укреплению и расширению межчережденческого сотрудничества и координации их деятельности в рамках системы ООН.

Положения резолюций, директив и других актов, принятых в развитие статей уставов межправительственных организаций, носят обязательный для МНПО характер только в случае заключения между ней и МПО специального соглашения о предоставлении МНПО консультативного статуса. И только после этого каждая конкретная МНПО приобретает тот или иной объем прав и обязанностей в рамках деятельности межправительственной организации.

Особое место для раскрытия юридической природы МНПО занимает резолюция ЭКОСОС 1996/31 от 25 июля 1996 г., озаглавленная "Консультативные отношения между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями". Она представляет собой обновленный вариант ранее действовавшей резолюции ЭКОСОС 1296, принятой на 48-й сессии ЭКОСОС 23 мая 1968 г.

Анализ резолюции ЭКОСОС 1996/31 позволяет прийти к выводу, что по сравнению с резолюцией ЭКОСОС 1296 она явилась определенным шагом вперед в развитии отношений МНПО и ООН и признанием возросшей роли МНПО в международных отношениях. Сказанное подтверждается тем, что:

- во-первых, был увеличен круг неправительственных организаций (за счет национальных и региональных НПО), имеющих право получить консультативный статус. Это обстоятельство можно расценивать как определенное выравнивание прав международных, национальных и региональных НПО во взаимоотношениях с ООН. Тем самым возросли правовые возможности участия национальных и региональных НПО в международных отношениях, более прочным стало их положение на международной арене. Этот факт является отражением складывающейся объективной тенденции, направленной на признание международных неправительственных организаций субъектами международного права со специальной правосубъектностью;

- во-вторых, резолюция 1996/31 установила новую форму международного сотрудничества ООН с МНПО - участие МНПО в работе международных конференций, созываемых под эгидой ООН. Правовое закрепление процедурных аспектов, регулирующих порядок участия НПО в деятельности по подготовке и проведению международных конференций, явилось прогрессивным шагом в развитии международного сотрудничества между МНПО и ООН;

- в-третьих, рассматриваемая резолюция нормативно закрепила процедуру оказания Секретариатом и Генеральным Секретарем ООН содействия деятельности МНПО, что способствовало дальнейшему развитию их деятельности в качестве субъектов международно-правовых

отношений, явилось позитивным фактором, содействующим повышению статуса МНПО на международной арене.

Наряду с ЭКОСОС консультативные отношения с МНПО поддерживает и большинство специализированных учреждений ООН: ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ и другие, а также некоторые организации регионального характера, например, Совет Европы. Последние предоставляют МНПО консультативные статусы различных категорий. Наиболее развитой и документально разработанной системой установления консультативных отношений с МНПО обладает ЮНЕСКО, что позволяет организации поддерживать постоянные связи и осуществлять сотрудничество с заинтересованными в деятельности ЮНЕСКО международными неправительственными организациями.

В некоторых случаях МНПО наделяются определенными международными правами и обязанностями непосредственно на основе межгосударственных договоров, т.е. без заключения дополнительного соглашения о предоставлении им консультативного статуса. Это служит свидетельством признания значимости и важности работы, которую выполняют МНПО в некоторых областях международного сотрудничества. К таким договорам относятся, в частности, четыре Женевские Конвенции 1949 г. и два Дополнительных протокола к ним 1977 г. Они предоставляют Международному Комитету Красного Креста право посещать военнопленных (покровительствуемых лиц), распределять посылки с гуманитарной помощью и материалами, предназначенные для религиозных и воспитательных целей, предлагать добрые услуги по созданию и признанию специальных санитарных зон и местностей и пр.

Таким образом, наделение МНПО международными правами и обязанностями происходит на основании резолюций

межправительственных организаций и международных договоров. Однако в каждом отдельном случае право решать вопрос о том, наделять или не наделять конкретную МНПО международными правами и обязанностями, принадлежит субъектам международного права, и прежде всего государствам или МПО. В диссертации отмечается, что существование большого количества международно-правовых актов, регулирующих правовое положение МНПО, отсутствие единообразия в вопросе о наделении их международными правами и обязанностями, негативно сказываются на их деятельности. Поэтому представляется целесообразным разработать и принять единый международный акт в форме резолюции Генеральной Ассамблеи ООН или другого документа, который регулировал бы правовое положение и порядок функционирования МНПО в качестве самостоятельного субъекта международного права со специальной правосубъектностью.

В системе международных актов, регулирующих деятельность МНПО в сфере международных отношений, помимо международных договоров и международных актов, принятых в рамках МПО, особое место занимают акты и решения самих МНПО. Такого рода нормы (правила) можно назвать организационными, или корпоративными. Особенность этих актов и решений состоит в том, что они принимаются самой организацией на основе предоставленных ей полномочий, вступают в силу немедленно и не нуждаются в последующем утверждении государствами или МПО.

Анализ актов, принимаемых международными неправительственными организациями, позволил автору диссертационного исследования выявить два аспекта компетенции МНПО, в соответствии с которой, ее органы принимают решения по соответствующим вопросам:

-внутренняя компетенция МНПО. К ней относятся вопросы, касающиеся членства, структуры, методов взаимодействия участников организации друг с другом и с третьими лицами, порядка деятельности органов управления, методов решения задач и целей МНПО, финансов, отчетности и т.п., без которых нормальное функционирование организации невозможно;

- внешняя компетенция МНПО определяет характер и юридическую силу принимаемых организацией актов по отдельным вопросам, связанным с выполнением МНПО задач, являющихся предметом их деятельности.

Акты и решения, принимаемые органами МНПО, можно подразделить в зависимости от их обязательной силы на акты, принимаемые в соответствии с внутренней компетенцией и имеющие обязательный характер для ее участников, и акты, принимаемые в соответствии с внешней компетенцией МНПО, имеющие рекомендательный характер и обладающие морально-политической силой. Акты МНПО, принятые в соответствии с их внешней компетенцией, отражают международное общественное мнение, сложившееся относительно тех или иных событий в мире, выражают моральную оценку – осуждение или одобрение действиям государств. Тем самым они оказывают определенное влияние на внешнеполитические шаги правительств и их международно-правовую позицию. Например, в 1977 г. Международная Амнистия приняла Стокгольмскую декларацию, в которой призвала правительства стремиться к немедленной и полной отмене смертной казни, а ООН объявить, что смертная казнь противоречит международному праву⁶.

⁶ См.: Когда государство убивает. Смертная казнь против человека. - М.: Прогресс, 1989. - С 398-402.

По итогам третьей всемирной Кампании против применения пыток 2000 –2001г.г., целью, которой являлось прекращение пыток во всех странах, организация "Международная Амнистия" приняла воззвание о том, что: "Пытки применяются повсюду в Европе. Правительства должны сделать все, что в их силах, для того чтобы изменить существующее положение и избавить страны от этой бесчеловечной практики". "Европейские страны должны разработать правовые нормы для искоренения произвола в среде работников полиции и органов безопасности. Уважение к правам человека включает и обязательную ответственность тех, кто их нарушает".⁷

Глава вторая - "МНПО в механизме международно-правового регулирования" - состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе, который называется "Роль МНПО в создании и осуществлении норм международного права", анализируются формы и методы участия МНПО в формировании норм международного права на различных стадиях правообразования и в их осуществлении.

Факты участия МНПО в процессе подготовки и разработки международных актов, содержащих нормы международного права, сегодня уже никем не отрицаются. МНПО в пределах консультативных взаимоотношений с МПО обладают практической возможностью непосредственно оказывать влияние на субъектов правообразования. Это влияние прослеживается на начальной стадии правообразования, в частности, в форме оказания содействия государствам и межправительственным организациям в познании социальных факторов и влияния на формирование их международно-правовой позиции. Конкретно влияние МНПО на начальной стадии правообразования осуществляется путем:

⁷ См.: Пресс-релиз «Международной амнистии», 2000.

- содействия субъектам международного права в выявлении пробелов в международно-правовом регулировании различных областей международного права и доведения информации об этом до соответствующих органов межправительственных организаций или государств. Так, например, они предоставляют информативные, экспертные заключения и научные сообщения соответствующим органам МПО или государств, работают в комитетах и рабочих группах МПО, участвуют в подготовке и работе сессионных заседаний международных конференций, проводимых МПО;

- оказания содействия межправительственным организациям в разработке проектов резолюций и конвенций. Практически это означает предоставление экспертных, научно-технических и т.п. заключений; направление экспертов и технических помощников для участия в рабочих группах, создаваемых МПО для разработки проектов международных договоров; разработку собственных вариантов проектов конвенций и резолюций, поправок и замечаний к конвенциям и резолюциям, подготавливаемым МПО. Подготовленные проекты международных документов МНПО направляют правительствам государств и МПО с рекомендацией их обязательного рассмотрения и использования при принятии международно-правовых документов, а также консультирование по этим вопросам;

- формирования общественного мнения и доведения до сведения государств и МПО мировой общественной позиции относительно выдвинутых ими договорных инициатив.

Как известно, не будучи субъектами международного права, МНПО не обладают полномочиями непосредственно принимать участие в правотворческой деятельности, т.е. участвовать в разработке международных договоров, согласовании воле государств относительно

содержания правил поведения и признании этих правил в качестве обязательных юридических норм. Тем не менее, и на этапе международного правотворчества общественные и социальные факторы и силы тоже присутствуют, однако действуют они не прямо, а опосредованно.

Так, МНПО, не обладая правом непосредственного участия в согласовании текстов международных договоров и в их ратификации, тем не менее, имеют возможность опосредованно оказывать влияния на эти процессы. Это осуществляется различными способами, в частности:

- путем формирования мирового общественного мнения относительно необходимости выработки, принятия, подписания и ратификации международного договора в той или иной сфере международного права;

- формирования международного правосознания общественности, что является немаловажным для дальнейшего применения той или иной нормы международного права. В своей деятельности МНПО применяют такие средства формирования международного правового сознания, как организация системы правового просвещения широких слоев населения и особенно молодежи, т.е. проведение лекций, конференций, семинаров, конкурсов, учебных игр, подготовка и издание специальной литературы, книг, журналов, бюллетеней, создание произведений искусства в целях правового воспитания и повышения правовой культуры. Необходимо учесть, что сами МНПО являются носителями и выразителями международного правосознания, определяющего их отношение к тем или иным нормам права.

Анализ конкретных способов воздействия на процесс международного правообразования позволяет утверждать, что МНПО присуща вспомогательная функция в международном правообразовании.

Участие МНПО на начальном этапе формирования норм международного права можно расценить как непосредственное, но осуществляемое строго в рамках полномочий, предоставленных консультативным статусом при МПО, или полномочий, предоставленных государством. Участие МНПО в правотворческом процессе субъектов международного права можно охарактеризовать как опосредованное, так как способностью осуществлять международное правотворчество наделены только субъекты международного права, каковыми МНПО не являются.

Несмотря на отсутствие у МНПО статуса субъекта международного права и правомочий в сфере международного нормотворчества, многие МНПО выступили инициаторами разработки ряда международных конвенций, способствовали разработке таких актов и их эффективному претворению в жизнь. В частности, МНПО принимали участие в процессе подготовки текстов Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.; Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Конвенции относительно рабства 1926 г.; Декларации прав ребенка 1959 г., Конвенции о правах ребенка 1989 г., Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Женевских конвенций 1949 г. и Протоколов к ним 1977 г. и др.

Реально осуществляемое, но зачастую официально не закрепленное в международных актах, право МНПО оказывать государствам и МПО содействие в подготовке и выработке норм международного права, благоприятно сказывается на развитии современного международного права. Отмечено, что международные нормы становятся более эффективными, если в них учитываются интересы общественности в

целом и каждого индивида в частности, выразителями которых являются МНПО.

Второй параграф "Участие МНПО, в разработке норм международного права в области прав человека" посвящен исследованию практического вклада МНПО в развитие норм международного права в области прав человека.

По мнению Г.И. Тункина, "международное право, взяв человека под защиту", предполагает, что вопросы правового положения населения, хотя и обеспечиваются государством, перестали быть сферой его исключительной компетенции⁸. Система международного сотрудничества в этой сфере в современном мире просто невозможна без активного участия в ней международной общественности.

В международно-правовой литературе отмечается, что многие действующие в настоящее время конвенции в области прав человека создавались и принимались при активном участии МНПО. Так, благодаря усилиям МНПО, проблема рабства приобрела широкий международный резонанс, в результате чего в 1926 г. была принята Конвенция относительно рабства. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. принята и стала одним из наиважнейших документов в области прав человека именно благодаря усилиям МНПО.

Неправительственные организации явились инициаторами принятых в 1959 г. Декларации прав ребенка, а в 1989 г. Конвенции о правах ребенка. Для работы над проектом Конвенции о правах ребенка *ad hoc* была создана группа МНПО, в которую входили представители примерно 30 организаций, обладающих консультативным статусом при ЭКОСОС⁹. МНПО выполняли «функцию защитников прав ребенка»¹⁰.

⁸ См.: Тункин Г.И. международное право: наследство XX века.//Российский ежегодник международного права. - Санкт-Петербург, 1994. - С. 18.

⁹ See: Legislative History of the Convention of the Rights of the Child, HR/1995/Ser. I/articl.5, p. 15 (annex 1).

Группа МНПО пристально следила за процессом создания Конвенции, формулировала предложения относительно содержания рассматриваемых положений, о включении новых статей в текст Конвенции и направляла их государствам до начала очередного заседания Рабочей группы. Последние, в свою очередь, использовали исследования членов МНПО при обсуждении некоторых вопросов¹¹, что впоследствии отразилось на окончательном содержании положений Конвенции, в частности, отдельных формулировок таких статей, как свобода вероисповедания (ст.14), передача на воспитание или усыновление (ст.ст. 20,21), участие детей в вооруженных конфликтах (ст.38).

Согласно пункту "а" ст. 45 Конвенции о правах ребенка – международного договора по правам человека, который четко закрепляет за МНПО роль в осуществлении договора, - Комитет по правам ребенка систематически выступает с просьбой к МНПО представить Комитету альтернативные государственным доклады, заключения и иные данные о том, каким образом Конвенция осуществляется в конкретной стране.

МНПО активно участвуют в работе вспомогательных органов специализированных учреждений системы ООН. Более 25 НПО, имеющих консультативный статус, приняли участие в 51-й сессии подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии ООН по правам человека в качестве непосредственных участников и наблюдателей рабочей группы по современным формам рабства. В ходе прений обсуждались эффективность и актуальность Конвенции о борьбе с торговлей людьми и эксплуатации проституции третьими лицами 1949 г. По инициативе МНПО член рабочей группы

¹⁰ See: Miljeteig-Olssen P. Advocacy of children's right – The Convention as more than a legal document// Human Rights Quarterly. - 1990. - Vol.12. - p. 151.

¹¹ See: Cohen C.P. Role of NGO in the Drafting of the Convention of the Rights of the Child// Human Rights Quarterly. - 1990. - Vol.12.- p. 137-147.

выступил с предложением к Комиссии об укреплении Конвенции 1949 г. путем принятия протокола о создании эффективного механизма наблюдения.

МНПО в рамках предоставленного консультативным статусом при ЭКОСОС прав доводят до сведения Комиссии по правам человека ООН информацию о фактах нарушений прав человека, предлагая способы борьбы с ними в каждом конкретном случае. МНПО принимают участие в деятельности международных конференций, в частности, предлагают тематику вопросов повестки и работают над ее составлением в подготовительных комитетах конференций.

Многие МНПО принимали участие в работе Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.); четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 г.); Конференции ООН по населенным пунктам (Стамбул, 1996 г.), Римской конференции по Международному уголовному суду (Рим, 1998 г.).

Работа МНПО в подготовительных комитетах и составление повестки дня конференций в значительной степени определяют направление деятельности участников конференции, объем и ракурс обсуждаемых ими вопросов. Представленные МНПО делегатам конференции заключения по вопросам повестки дня, отличные от официальных выступлений представителей государств, позволяют не только рассмотреть поставленные вопросы в различных плоскостях, но и принять такой заключительный документ конференции, в котором учитываются интересы всех заинтересованных сторон. Этот факт благоприятно влияет на развитие современного международного права.

В третьем параграфе диссертации "Роль МНПО в формировании и осуществлении норм международного права в области международной юстиции, охраны окружающей среды" автор исследует деятельность

МНПО, специализирующихся в области охраны окружающей среды и международной юстиции.

В настоящее время международное сотрудничество для решения важных общечеловеческих проблем, в частности, в сфере защиты личности и общества от преступных посягательств, борьбы за охрану окружающей природной среды, за мир и поддержание международной безопасности, все очевиднее переходит в область деятельности международных организаций, в особенности ООН. В числе международных организаций, обладающих возможностью оказать содействие ООН в разрешении перечисленных вопросов, одно из ключевых мест заняли МНПО. Среди них - Международная ассоциация уголовного права, Международное криминологическое общество, Международное общество социальной защиты, Международный уголовный и пенитенциарный фонд, именуемые совместно Комитет "Четырех"; а из числа природоохранных - Международный союз охраны природы и природных ресурсов (Далее- МСОП).

Деятельность Комитета «Четырех», имеющего консультативный статус при ЭКОСОС, связана прежде всего с планом функционирования международного сообщества, с подготовкой конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, которые проводятся регулярно один раз в пять лет¹².

Комитет «Четырех» принимал участие в подготовке и обсуждении вопросов повестки дня шестого, седьмого, восьмого конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями.

¹² См.: Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества/ Под.ред. В.М. Савицкого М.: Бек, 1995. - С.179-188.

Комитет «Четырех» имеет специальный консультативный статус Фонда ООН по борьбе со злоупотреблениями наркотиками, в котором была разработана совместная научная программа этой борьбы.

Создание Комитета «Четырех» означало также и официальное признание международным сообществом того факта, что соединенные усилия профессиональных международных неправительственных организаций повышают не только уровень соответствующих международных исследований, но и качество полученных совместными усилиями международных документов.

Анализ практической деятельности Комитета «Четырех» позволяет сделать следующий вывод. Многие проблемы, а также возможные направления их решения - прежде чем выйти на уровень глобального международного сотрудничества (в рамках конгрессов ООН), - родились в недрах четырех международных неправительственных организаций и объединяющего их Комитета «Четырех». Это такие проблемы как защита жертв преступлений, новые аспекты борьбы с организованной преступностью и терроризмом, борьба с новыми видами преступности несовершеннолетних и совершенствование системы ювенального правосудия¹³.

На всем протяжении прошлого века в разрешении глобального вопроса, связанного с охраной окружающей среды, изучением и сохранением природных ресурсов, защитой живой природы от вредителей и болезней, принимали участие от 20 до 200 международных организаций.

По мнению В.А. Чичварина, во всех без исключения международных научных союзах, в большинстве международных специальных

¹³ См.: Уголовная юстиция: проблемы международного сотрудничества/ Под.ред. В.М. Савицкого М.: Бек, 1995. - С.179-188.

природоохранных объединений представлены только частные, общественные и государственные научные центры, институты, ассоциации, а в ряде случаев и отдельные лица¹⁴. Одной из МНПО, основной задачей которой является организация и осуществление действий по охране окружающей среды и природных ресурсов, является Международный союз охраны природы и природных ресурсов.

МСОП в процессе своей деятельности разрабатывает научные концепции, естественнонаучные принципы и методы охраны природы и бережливого использования природных ресурсов и проекты международных нормативных актов. Так, первая научно-техническая конференция, проведенная МСОП в Лейк-Саксесе (США) в 1949 г., «являвшаяся фактически сессией «Всемирного парламента» по охране природы»¹⁵, была посвящена развитию природоохранительного просвещения, расширению экологических исследований в решении вопросов сбережения природных ресурсов, усилению охраны редких и исчезающих видов животных¹⁶.

По просьбе организации африканского единства МСОП разработал новый международный договор по охране природы Африканского континента взамен Лондонской конвенции по охране фауны и флоры Африки 1933 г. МСОП оказывал содействие Межправительственной морской консультативной организации в создании улучшенной редакции Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г.¹⁷

¹⁴ См.: Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. - М.: Межд. отношения, 1970.- С.79-80.

¹⁵ See: «IUCN Tenth Anniversary. 1948-1958».- Brussels, 1958. - p. 8.

¹⁶ See: "Proceedings and Technical Papers of the First International Technical Conference on the Protection of Nature, Lake Success, 22 — 29 August 1949", Paris — Brussels, 1950.

¹⁷ См.: Чичварин В.А. Охрана природы и международные отношения. - М.: Межд. отношения, 1970.- С. 119-120.

МСОП в тесном сотрудничестве с Международным советом по охране птиц был подготовлен проект Парижской конференции по охране птиц 1950 г., подписанный некоторыми странами именно по настоянию МСОП¹⁸. Кроме того, в 1961 году Международным бюро по изучению водоплавающих птиц, Международным советом по охране птиц и МСОП была разработана программа учета сохранения и улучшения водно-болотных угодий (проект МАР)¹⁹.

Анализ деятельности указанных юридических и природоохранных МНПО приводит автора работы к выводу, что они оказывали и оказывают государствам и межправительственным организациям существенную помощь:

- в разработке научных, технических, правовых методов и правил в сфере охраны окружающей среды, борьбы с преступностью, защиты личности и общества от преступных посягательств;

- в подготовке и разработке проектов международных нормативных документов;

- в привлечении внимания государств к существующим в международном праве пробелам в регулировании международных отношений.

В четвертом параграфе исследуется такой способ содействия, оказываемого МНПО международным судебным учреждениям в применении международных актов, как участие МНПО в качестве третьей стороны в судебном процессе.

Международные неправительственные организации нередко участвуют в работе международных судов, таких как Международный суд ООН и Европейский суд по правам человека. Тем самым, по мнению

¹⁸ См. там же. - С. 79.

¹⁹ См.: МНПО и учреждения. Справочник. - М.: Межд. отношения, 1982. - С. 285.

Д. Шелтон, они содействуют развитию международного права²⁰. МНПО в международных судебных процессах могут выступать в качестве назначенных судом или приглашенных стороной экспертов для установления фактов по делу или для их юридического анализа; могут давать показания как свидетели; участвовать в процессах в качестве *amicus curial* ("третьей стороны"), представляющей с разрешения суда факты и толкование права по вопросу судебного разбирательства в объеме своих знаний.

Суды обычно дают разрешение на участие третьей стороны в судебном процессе в целях соблюдения общественных интересов, и в том числе, желая предотвратить судебные дела со стовором, защитить не представленных на процессе лиц, для применения надлежащих норм права и вынесения справедливого и грамотного, с правовой точки зрения, решение.

В диссертационном исследовании рассматриваются случаи и причины, по которым Европейским судом по правам человека может быть отказано третьей стороне в разрешении предоставить письменный комментарий. Помимо этого рассмотрены судебные дела, в решениях по которым были учтены факты и информация, предоставленные суду МНПО – третьими сторонами в письменных комментариях и информативных заключениях.

В отличие от Европейского суда по правам человека, МНПО не принимают большого участия в судебных разбирательствах Международного суда ООН. В 1950 г. на консультативном процессе по Юго-Западной Африке Суд впервые принял на основании ст. 66 Статута Международного Суда ООН от МНПО - Международная лига по правам

²⁰ See: Shelton D. The participation of NGO in international judicial proceedings// The American journal of international law. - 1994. - Vol. 88 - p. 611.

человека информацию о состоянии ситуации в области прав человека²¹. В дальнейшем попытки МНПО представить информативные заключения в основном не приносили результатов. Подобный факт объясняется отсутствием в Статуте Международный суд ООН однозначного толкования термина «международная организация», содержащегося в ст.ст. 66 и 32 Статута.

Для того чтобы Международный суд ООН получил возможность привлекать МНПО в качестве третьей стороны по делам, находящимся в его рассмотрении, по мнению диссертанта, целесообразно внести поправки в Судебный Регламент п. 69 (н) и изменить формулировку ст. 34 (2) Статута Суда. В ст. 69 (н) Регламента Международного Суда ООН определение термина "международная организация" следует изложить в следующей редакции: "к международной организации относятся организации, состоящие из правительств государств, а также международные неправительственные организации, имеющие консультативный статус в ООН". В ст. 32 (2) Статута Международного Суда ООН из словосочетания "публичная международная организация" предлагается исключить термин "публичная", что позволило бы МНПО по усмотрению суда или по своей собственной инициативе представлять суду информацию, могущую оказать влияние на решение Суда.

Но даже без поправок к Статуту Международного суда ООН суд вправе разрешать МНПО представлять информацию в форме заключения эксперта. МНПО, желающие представить и высказать свою точку зрения по спорному вопросу, могут обратиться также к одной из спорящих сторон - государству с просьбой о приобщении информации, собранной НПО, к своему заявлению. Соответственно авторские права в таком

²¹ See: Shelton D. The participation of NGO in international judicial proceedings// The American journal of international law. – 1994. - Vol. 88.- p. 623

случае не сохраняются. Как показывает практика международных судов, информация, предоставляемая НПО, играет важную роль при принятии судами решений и оказывает существенное влияние на функционирование современного международного права.

В заключении содержатся выводы и рекомендации, сформулированные автором диссертационного исследования.

Основные положения диссертации нашли свое отражение в следующих публикациях:

1. О роли международных неправительственных правозащитных организаций//Развитие неправительственных правозащитных организаций в бывших автономиях СССР. - Казань, 1998. – 0,5 п.л.

2. Международные неправительственные организации в развитии международного права в области прав человека//Международное и региональное измерение прав человека в свете Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. – Казань, Издание Госсовета РТ, 2001. –0,2 п.л.

3. Резолюция ЭКОСОС 1996/31 – шаг вперед по сравнению с резолюцией ЭКОСОС 1296/Научное выступление на 44 ежегодном заседании Российской ассоциации международного права//Российский ежегодник международного права 2001 (в печати).

1723-1.71.04

Центр инновационных технологий
Россия, Р.Т., г. Казань, ул. К Фукса, д. 9/11
Изд. лиц. №0285 от 17.11.99

Подписано в печать 22.11.01. Формат 60x90 1/16
Гарнитура Times New Roman Cyr, 11 Усл.печ.л. 2,1
Тираж 100 экз.

Отпечатано в Центре инновационных технологий
Россия, Р.Т., г. Казань, ул. К Фукса, д. 9/11
Лиц. П.Л. №0173 от 26.10.99

