

## ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЇ З МІЖНАРОДНИМИ УРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Хар О. Ю.,  
аспірант,  
асистент кафедри політології та міжнародних відносин  
Національного університету «Львівська політехніка»

Досліджено процес політизації міжнародних урядових організацій та їх взаємодію з неурядовими учасниками глобальної системи. Описано передумови, які сприяли розширенню діяльності неурядових організацій на міжнародній арені. Висвітлено приклади взаємодії неурядових організацій з провідними урядовими інституціями. Зосереджена увага на Раді Безпеки, яка певною мірою адаптувала свою інституційну структуру та надала доступ недержавним суб'єктам, що водночас обмежується неформальними консультаціями та широкою дискреційною владою постійних членів. Досліджено посилення взаємодії між міжнародними інституціями та суб'єктами громадянського суспільства, що сприяло зміні міжнародних норм, принципів і процедур. Визначено вплив міжнародних неурядових організацій на прийняття рішень урядовими та відмінності у рівнях цього впливу на кожну окрему інституцію.

Исследован процесс политизации международных правительственных организаций и их взаимодействие с неправительственными участниками глобальной системы. Описаны предпосылки, которые способствовали расширению деятельности неправительственных организаций на международной арене. Освещены примеры взаимодействия неправительственных организаций с ведущими правительственными. Сосредоточено внимание на Совете Безопасности, который в определенной степени адаптировал свою институциональную структуру и предоставил доступ негосударственным субъектам, что ограничивается неформальными консультациями и широкой дискреционной властью постоянных членов. Исследовано усиление взаимодействия между международными институтами и субъектами гражданского общества, что способствовало изменению международных норм, принципов и процедур. Определено влияние международных неправительственных организаций на принятие решений правительственными и различия в уровнях этого воздействия на каждую отдельную институцию.

The process of politicization of international governmental organizations and their interaction with non-governmental participants of the global system is researched in this article. There are described the preconditions that have contributed to the expansion of non-governmental organizations' activities in the international arena. There are illustrated the examples of interaction of non-governmental organizations with leading government institutions. The focus is made on the Security Council, which has adapted its institutional structure and provided access to non-state actors, which, however, is limited to informal consultations and the wide discretionary power of permanent members. The interaction between international institutions and non-governmental actors has been strengthened, which has helped to change international norms, principles and procedures. There are also determined the influence of international non-governmental organizations on decisions of governmental organization and the differences in levels of this influence on each individual institution.

**Ключові слова:** політизація, Рада Безпеки ООН, міжнародні неурядові організації, безпека, Міжнародний комітет Червоного Хреста, міжнародне право.

---

**Постановка проблеми.** Сьогодні в світі діють близько 50 тисяч міжнародних неурядових організацій (МНУО), багато з яких мають глобальний характер. Вони стали невіддільними елементами міжнародно-правової системи і беруть безпосередню участь у глобальному управлінні. Їх кількість і міра впливу на глобальну політику постійно збільшуються, як збільшуються й сфери їх взаємодії з державами та іншими впливовими акторами. Однією з сучасних тенденцій міжнародних відносин є перероз-

поділ функцій між учасниками глобальної політики. МНУО поширюють свій вплив як на регіональному, так і на глобальному рівнях, зокрема, здійснюють контроль над урядами та виконанням міждержавних угод, відбувається сприяння вирішенню проблем у політичному та безпековому вимірах, оптимізується міжнародне співробітництво та мобілізується думка суспільства. У цій статті розглядається політизація міжнародних інститутів безпеки, використовуючи в якості прикладу Раду Безпеки Організації Об'єднаних Націй (РБ), а також зосереджується увага на можливих причинах і наслідках цього процесу. Політизація здебільшого ініціюється МНУО, однак може бути стимульована й іншими акторами громадянського суспільства та державами. Розширення сфер діяльності та функціонування МНУО у сучасній системі міжнародних відносин викликає все більшу наукову зацікавленість.

Міжнародні урядові організації реагують на критику шляхом адаптації своїх інституційних проєктів та процедур – вони відкриваються для недержавних суб'єктів. Це відкриття міжнародних інституцій привернуло багато академічної уваги і було описано як фундаментальна тенденція в глобальному управлінні. Деякі вчені стверджують, що включення недержавних суб'єктів може бути способом зменшення дефіциту демократії в глобальному управлінні. Емпіричні дослідницькі проєкти систематично розглядають питання, чому і якою мірою міжнародні організації відкриваються для МНУО. Дослідження політизації міжнародних урядових організацій та їх взаємодії з неурядовими акторами глобальної системи є актуальним питанням, що потребує детального дослідження.

Проблематику інституціалізації МНУО та їх взаємодії з урядовими організаціями у своїх працях розкривали як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, а саме: У.В. Ільницька, В.П. Лебідь, А.О. Наумов, П. Майер, М. Біндер, М. Карнс, К. Майнст, К. Мартенс, Дж. Розенау, М. Файннемор та багато інших.

**Мета статті. Актуальність теми** та недостатнє її вивчення визначає мету цієї роботи – дослідити інституціалізацію МНУО та проблеми й перспективи їх взаємодії з міждержавними інституціями.

**Виклад основного матеріалу.** Взаємодія між МНУО та урядовими міжнародними організаціями базується на двох основних аспектах, а саме: надання МНУО ролі спостерігачів та визнання консультативного статусу, який присвоюється Економічною та соціальною радою ООН (ЕКОСОП). Така практика бере свій початок з утворення Ліги Націй. Зацікавленість міждержавних акторів у такій співпраці залежить від авторитету та іміджу МНУО. Отримання консультативного статусу надає МНУО право залучати своїх представників до засідань міжнародних інституцій, вносити поправки та впливати на прийняття міждержавних рішень, пропонувати на офіційному рівні шляхи вирішення проблем та об'єднувати зусилля для ефективнішого вирішення нагальних питань. Таким чином, більшість МНУО прагнуть здобути при міжурядових організаціях консультативний статус. Це підтверджує важливість та авторитетність такої організації у глобальних масштабах.

Співпраця міждержавних організацій з МНУО поділена на такі основні вектори: надання та поширення інформації про результати їх діяльності; залучення до правотворчого процесу та розробки проєктів міждержавних договорів; консультування щодо питань, які належать до їхньої компетенції; нагляд та сприяння дотриманню міжнародного законодавства; участь у процесі розслідування порушень норм міжнародного права [1, с. 87].

Становлення та розвиток МНУО можна розділити на декілька етапів. Історія МНУО бере свій початок з середини XIX століття, коли у 1823 р. було створено Британське міжнародне товариство боротьби проти рабства. Згодом, у 1863 р. швейцарець Андрі Дюнан ініціював утворення найвідомішої та найвпливовішої сьогодні організації – Міжнародного Комітету Червоного Хреста. Саме Червоний Хрест (МКЧХ) започаткував правила поведінки в ході бойових дій, які діють досі. Навіть більше, Червоний Хрест став, по суті, першим впізнаваним брендом МНУО та символом поваги до права людини на життя. Варто зазначити, що з точки зору міжнародно-правової науки МКЧХ є однією наділеною міжнародною правосуб'єктністю неурядовою організацією [2, р. 152].

Важливу роль на міжнародній арені також відігравали перші МНУО економічного характеру. Зокрема, Міжнародний кооперативний альянс (1895 р.), який до сьогодні залишається авторитетною організацією та має консультативний статус ООН. У 1899 р. було створено за ініціативи парламентарів дев'яноста держав Міжпарламентський Союз, який мав на меті налагодження міжнародної співпраці та встановлення миру. На початку XX століття почала утворюватися впорядкована система МНУО, діяльність яких здебільшого стосувалась наукової, релігійної чи господарської сфери. Наприклад, у 1905 р. було створено Всесвітню конфедерацію праці та Міжнародну торговельну палату. Після Другої Світової війни їх кількість стрімко зросла, оскільки виникла потреба організувати громадськість різних країн у вирішенні спільних проблем. Це, зокрема, такі відомі МНУО як Міжнародна демократична федерація жінок, Всесвітня федерація профспілок, Міжнародна організація журналістів.

Після створення ООН виникнення МНУО почала різко зростати. Якщо у 1905 р. їх кількість налічувала 134, то у 1958 р. – 1000. Така тенденція була зумовлена створенням Всесвітньої федерації асоціацій сприяння ООН, метою якої визначалося сприяння розвитку міжнародної співпраці та порозуміння між народами, а також підтримка МНУО, які здійснювали значний вплив на глобальні політичні процеси [3, с. 120].

МНУО були вперше визнані акторами міжнародного права у Статуті ООН, який запровадив стандартизовану модель співробітництва між учасниками глобального суспільства. Однак неурядові організації все ще не отримали повноцінний правовий статус [4, р. 15]. Стаття 71 Статуту передбачала прийняття МНУО до цілісної системи ООН, а також визначала зміст співпраці з ЕКОСОП, яка обмежувалась консультаціями. Для визначення основних вимог щодо набуття консультативного статусу МНУО та конкретизації їх ознак було прийнято кілька резолюцій [5, с. 103]. Зокрема, 3 резолюція від 1946 р. передбачала створення Комітету з неурядових організацій, до повноважень якого входить контроль за співпрацею ООН з МНУО, надання рекомендацій ЕКОСОП щодо отримання консультативного статусу, розгляд звітів їхньої діяльності та інші. Сьогодні список неурядових організацій, які мають загальний консультативний статус налічує 147 одиниць, а спеціальний – 2774 [6; 7].

Структури ООН зацікавлені в розвитку відносин з МНУО, оскільки діяльність спеціалізованих установ ООН під час вирішення численних питань є багатогранною. Вони повинні відображати думки широких верств громадськості та компетентних фахівців з різних країн, які представлені МНУО. Міжнародні неурядові організації також активно співпрацюють і з іншими великими міжурядовими організаціями, а саме: Світовим банком (СБ), Світовою організацією торгівлі (СОТ), Міжнародним валютним фондом (МВФ), Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) та Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Європейським Союзом (ЄС) і багатьма іншими. Взаємодіючи з міждержавними структурами, МНУО отримують виняткові можливості на світовій арені. Вони можуть, наприклад, вносити важливі пропозиції до порядку денного урядових організацій. Як відомо, багато питань, які стосуються прав людини, були підняті в ООН саме з ініціативи неурядового сектора. Дуже активно глобальні МНУО співпрацюють зі структурами міждержавних організацій в практичній роботі. Насамперед це стосується взаємодії гуманітарних неурядових організацій з відповідними агентствами і установами ООН, зокрема, з Програмою розвитку ООН (ПРООН), Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців та іншими [8].

Стрімке збільшення кількості та впливовості МНУО у світовій політичній системі зумовлює їх особливий статус: вони досі не є суб'єктами міжнародного права, але виступають важливими учасниками міжнародних правових відносин. МНУО швидко та ефективно мобілізують міжнародну суспільну думку та досягають поставлених цілей методом тиску на урядові інституції чи навіть держави. Такими засобами користуються, наприклад, Міжнародна Амністія, Грінпіс, Всесвітня організація боротьби проти тортур чи Міжнародна федерація з прав людини. МНУО руйнують монополію впливових урядових організацій чи держав на зовнішню політику та на поширення політичної інформації на міжнародній арені. Вони активізують відкритість на конкурентність у сфері прийняття рішень та ідей, організують дебати та публічні дискусії щодо вирішення зовнішньополітичних питань, а також представляють інтереси громадськості в урядових інституціях [3, с. 122].

Дослідження співпраці МНУО з урядовими організаціями виявляє, що їх взаємодія в усьому світі зростає, але значно варіюється між міжнародними інституціями та сферами політики. До цих пір було приділено відносно мало систематичної уваги міжнародним інституціям безпеки. Проте у своєму дослідженні П. Майер розглядає НАТО та ОБСЄ в контексті їх взаємодії з МНУО; дослідник вважає, що сфера міжнародної безпеки передбачає участь МНУО. Відмінності між ОБСЄ і НАТО у відкритості для МНУО частково зумовлені їх відповідними сферами діяльності. Порівняно з НАТО, ОБСЄ більше зацікавлена в запобіганні конфліктам, миротворчій діяльності, підтриманні миру та подоланні наслідків конфліктів [9, р. 125].

На відміну від інституцій ООН, таких як ЕКОСОП, в якій, згідно зі статтею 71 Статуту ООН неурядові організації мають офіційний статус та офіційні консультативні права, немає правової основи для співробітництва між РБ та МНУО. Тим не менш, впродовж останніх двадцяти років взаємодії РБ-МНУО розвивалися у формі неформальних консультацій. Вони мають три типи: регулярний процес зборів, засідання «Формули Аріа» та «Формули Самовія» і двосторонні консультації. Двосторонні зустрічі між МНУО та окремими представниками країн – членів РБ почали відігравати все більшу роль у їхній взаємодії. Це стосується, зокрема, експертних груп, таких як Міжнародна Академія Миру або Міжнародна кризисна група, представники якої були запрошені до участі у польовій місії РБ у регіоні Великих африканських озер у 2002 році. Такі неформальні консультації зазвичай відбуваються поза межами Ради. Проте представники неурядових організацій CARE International та Центру перехідної юстиції в 2004 році вперше під час регулярного засідання Ради провели брифінг щодо ролі суб'єктів громадянського суспільства у постконфліктному миробудівництві [10, р. 21].

Міжнародні кампанії – це добре відома стратегія неурядових організацій, спрямована на формування громадської уваги та підтримки з конкретних питань. Суб'єкти громадянського суспільства можуть чинити тиск на держави та міжнародні інституції задля прийняття різних політичних рішень. Кампанія проти «крові алмазів» є прикладом того, як міжнародні неурядові організації успішно набули впливу на розробку політики РБ. МНУО можуть впливати на рішення Ради, виконуючи функції виконавчих органів. Реалізація політики РБ через неурядові організації має особливе значення у сфері

гуманітарної допомоги. МНУО не тільки присутні на місцях і надають ресурси, вони також надають технічну експертизу та інформацію. Крім гуманітарної допомоги, неурядові організації також покликані допомагати РБ у спільних зусиллях під час примусових дій.

Загалом, на думку деяких спостерігачів, ці форми взаємодії вплинули на низку рішень Ради Безпеки. Наприклад, стверджується, що прозорість Ради зросла порівняно з тим, що було під час холодної війни. Сьогодні громадськість знає набагато більше про Раду, ніж раніше, і громадяни отримали можливість вимагати відповідальності за дії Ради. Незважаючи на те, що істотної інституційної реформи не відбулося (і навряд чи це станеться в майбутньому), на цей час відбувається регулярний, хоча і неформальний, процес консультацій між членами РБ та недержавними суб'єктами [10, р. 19].

З раціоналістично-функціональної точки зору стверджується, що міжнародні урядові організації відкриваються для транснаціональних суб'єктів, якщо ці установи отримують користь від ресурсів МНУО з точки зору досвіду, персоналу або фінансування. Якщо складність проблем є високою і обмежені ресурси міжнародних інституцій, тоді допомога неурядових організацій у наданні додаткових знань і досвіду та моніторингу дотримання міжнародних угод має бути особливо корисною для міжнародних інституцій. МНУО, які надають ці послуги, можуть стверджувати, що вони мають змогу отримати доступ в обмін, тобто вони «торгують» ресурсами для участі. Таким чином, можливості отримати доступ МНУО до урядових збільшуватимуться з ускладненням питання та попитом урядових організацій на ресурси, контрольовані неурядовими [10, р. 208].

Посилення взаємодії між міжнародними інституціями та МНУО сприяло зміні міжнародних норм, принципів і процедур. З точки зору соціологічного інституціоналізму, міжнародні урядові організації відкриваються для участі громадянського суспільства, тому що норми демократії, прозорості та участі поширюються в усьому світі, відповідно, міжнародні урядові організації адаптували свої інституційні проекти до цих норм. Водночас є відмінності у тому, наскільки широко міжнародні інституції мають надавати цей доступ МНУО.

Таке явище можна пояснити політизацією. Згідно з цією тезою хоча нормативно мотивовані вимоги до прозорості, підвітності та участі, безумовно, мають значення, вони не повинні автоматично і рівномірно перетворюватися на доступ для МНУО. Скоріше, стверджується, що можливості для участі МНУО можуть залежати від різної сили політизації. Політизацію можна розглядати як додаткову незалежну змінну для перевірки ступеня відкритості міжнародної урядової організації. Таке відношення, наприклад, здається правдоподібним для СБ і (меншою мірою) МВФ, який надав доступ МНУО через масові акції протесту [11, р. 236].

Подібний випадок може бути застосований для Ради Безпеки ООН. Легітимність є важливим ресурсом Ради, тому її члени реагують норми сучасного міжнародного управління. Водночас взаємодії між РБ та МНУО залишаються обмеженими неформальними консультаціями та м'якими сферами політики. Крім того, непостійні члени з обмеженими ресурсами зазвичай більше відкриті до участі неурядових організацій, ніж постійні члени. Це своєю чергою може бути наслідком низького рівня політизації Ради.

Не залишилося непоміченим для представників громадянського суспільства й те, що РБ розширила свій радіус дії і все більше вирішує питання, що виходять за межі «традиційних» загроз міждержавної безпеки. Зокрема, це стосується неурядових організацій у сфері захисту прав людини та гуманітарної допомоги. Рада прийняла безпрецедентні дії у сфері санкцій, миротворчої діяльності, моніторингу виборів, поліції та постконфліктного миротворчого процесу. В результаті, чимало МНУО на початку 1990-х років, включаючи Міжнародну амністію, Глобальний політичний форум, Адвокатський комітет з ядерної політики, Всесвітню раду церков, Міжнародний жіночий правозахисний центр і Всесвітній рух федералістів, сформували «Робочу групу МНУО при Раді Безпеки». Метою цієї робочої групи, чий нинішній членський склад налічує більше 30 неурядових організацій, є залучення впливу МНУО на рішення Ради Безпеки [10, р. 23].

Крім звернення до РБ з вимогами щодо прийняття різних політичних та інституційних реформ, МНУО також ініціювали низку кампаній, спрямованих на те, щоб звернути увагу на питання, які з точки зору МНУО не були належним чином розглянуті Радою. Одним з найвідоміших прикладів такої кампанії була Міжнародна кампанія з заборони наземних мін (ICBL), яка включала діяльність більше тисячі неурядових організацій з більш ніж шістдесяті країн. МНУО також успішно провели кампанію за створення Міжнародного кримінального суду (МКС). Вони брали участь у процесі розробки Римської конференції, що встановила статут МКС у 1998 році. Досі триває кампанія з малого озброєння, очолювана Міжнародною мережею дій з питань малого озброєння (IANSA), до складу якої входять понад 800 організацій. Це свідчить про те, що відсутність належного регулювання проблем міжнародними урядовими організаціями може призвести до політизації під впливом МНУО.

**Висновки.** Міжнародні неурядові організації були визнані акторами міжнародного права у Статуті ООН. Статут запровадив стандартизовану модель співробітництва учасників світової політичної системи. Водночас неурядові організації все ще не отримали повноцінний правовий статус для

такого співробітництва. Сьогодні спостерігається стрімке збільшення кількості МНУО та їх впливовості. Визначальною характеристикою неурядових організацій є те, що вони швидко та ефективно мобілізують міжнародну суспільну думку та досягають поставлених цілей методом тиску на урядові інституції. Таким чином, МНУО руйнують монополію впливових урядових організацій чи держав на зовнішню політику та на поширення політичної інформації на міжнародній арені. Співпраця МНУО з урядовими організаціями визначається специфікою сфери діяльності цих організацій, їх відкритістю та готовністю до взаємодії. Зокрема, в інституціях ООН неурядові організації мають офіційний статус та офіційні консультативні права. Водночас в Раді Безпеки ООН немає правової основи для їх співробітництва. Проте впродовж останніх двадцяти років розвивалися обережні взаємодії РБ – МНУО у формі неформальних консультацій. Згідно з позиціями дослідників сфера міжнародної безпеки також має передбачати участь МНУО. Незважаючи на це, НАТО майже не надає доступу НУО. ОБСЄ навпаки тісно співпрацює з недержавними суб'єктами у сфері запобігання конфліктам, підтримання миру та вирішення постконфліктних ситуацій. Потужним механізмом взаємодії, який використовують МНУО, є міжнародні кампанії, спрямовані на привернення громадської уваги та формування підтримки з конкретних питань. Посилення взаємодії між міжнародними інституціями та МНУО сприяло зміні міжнародних норм, принципів і процедур. Таким чином, МНУО мають вплив на прийняття рішень урядових організацій. Водночас є відмінності у рівнях цього впливу на кожну окрему інституцію. Таке явище можна пояснити політизацією, оскільки нормативно мотивовані вимоги до прозорості, підзвітності та участі не повинні автоматично і рівномірно перетворюватися на доступ для неурядових організацій. Скоріше, можливості для участі МНУО можуть залежати від різної сили політизації урядових організацій. Таким чином, низький рівень політизації РБ пояснює те, що доступ для МНУО залишається в основному обмеженим неформальними консультаціями та м'якими сферами політики.

---

#### Література:

1. Ільницька У.В. Особливості міжнародно-правової суб'єктності неурядових організацій. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: збірник наукових праць*. Львів, 2012. Вип. 24. С. 84–90.
2. Finnemore M. Rules of War and Wars of Rules: The International Red Cross and the Restraint of State Violence. *Constructing World Culture*. Stanford, 1999. P. 149–168.
3. Ільницька У.В. Процес інституціоналізації неурядових міжнародних організацій у світовій політиці. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: збірник наукових праць*. Львів, 2013. Вип. 25. С. 119–123.
4. Martens K. Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 10. 2003. P. 1–24.
5. Лебідь В.П. Історія розвитку та еволюція міжнародно-правового статусу міжнародних неурядових організацій правозахисного характеру. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 100–105. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_4\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_22).
6. Резолюція ЕКОСОС 3(II) от 21 июля 1946 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/28/IMG/NR004328.pdf> (дата звернення: 1.05.2019).
7. List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Councils of 1 September 2013. URL: <http://csonet.org/content/documents/e2013inf6.pdf> (дата звернення: 5.05.2019).
8. Наумов А.О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления. *Государственное управление. Электронный вестник*. Выпуск № 39. 2013. С. 49–76.
9. Mayer P. Civil Society Participation in International Security Organizations: The Cases of NATO and the OSCE, in: J. Steffek, Claudia Kissling and P. Nanz (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2008. P. 116–139.
10. Binder M. The politicization of international security institutions: The UN security council and NGOs. *WZB Discussion Paper*. No. SP IV 2008-305, Berlin. 2008. – URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49745/1/614427312.pdf>.
11. Karns, Margaret P. and Mingst, Karen A. International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance. *Lynne Rienner Publishers website*. London, 2004. URL: [http://www.good-governance-debates.de/wp-content/uploads/2015/03/International-Organizations-The-Politics-and-Processes-of-Global-Governance-by-Karns-Mingst\\_2010.pdf](http://www.good-governance-debates.de/wp-content/uploads/2015/03/International-Organizations-The-Politics-and-Processes-of-Global-Governance-by-Karns-Mingst_2010.pdf).