

## ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ МІЖДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Сьогодні сфера взаємодії держав на міжнародній арені постійно розширюється; все нові відносини стають предметом міжнародно-правового регулювання. Так, останнім часом міжнародне співтовариство особливо опікується соціальною політикою в країнах Центральної та Східної Європи. Як вважає Рада Європи, «необхідно включити ці країни в ефективну систему захисту й утвердження основних соціальних прав... з тим щоб запобігти соціальним переворотам, які можуть стати болісними для народів і небезпечними для їхніх усе ще вразливих демократій» [1, 139].

Однією з організаційно-правових форм міждержавного співробітництва є міжнародні організації.

Як вітчизняна, так і зарубіжна наука міжнародного права приділяє увагу аналізу діяльності та ролі міжнародних організацій в міжнародно-правовому співробітництві держав у сучасних умовах, юридичній силі їх рішень та значенню в захисті дійсної демократії. Цим проблемам присвятили свої праці П. Казанський, В. Моравецький, О. П. Зайцева, Г. І. Морозов, Ю. Г. Козак, В. В. Ковалевський, І. Лукашук, Є. Шибяєва, Г. І. Тункін, Т. Нешатаєва та інші. В той же час практично відсутні сучасні загальнотеоретичні дослідження, в яких би всебічно і глибоко були проаналізовані міжнародні організації як правовий феномен, що виник і діє достатньо тривалий час. У цій статті основна увага зосереджена на аналізі сутності та основних напрямків діяльності міжнародних організацій.

Перші міжнародні міжурядові організації як правовий феномен з'явилися у середині XIX ст. і почали формуватися у політичних структурах влади [2]. У цей період відбувалося становлення багатьох держав. Зростала потреба у міжнародному спілкуванні, що спричинило створення постійно діючих міждержавних структур. На думку вчених, поява цих організацій була викликана двома взаємовиключаючими причинами: утворенням у результаті буржуазно-демократичних революцій суверенних держав, що намагалися здобути національну незалежність, і успіхами науково-технічної революції, що породили тенденцію до взаємозалежності та взаємозв'язаності держав [3, 11; 4, 122].

Науково-технічний прогрес, у свою чергу, привів до того, що інтеграційні процеси проникли в економіку всіх розвинутих країн Європи і викликали всебічний зв'язок і взаємозалежність націй одна від одної. Необхідність примирення цих двох протилежних тенденцій — бажання розвиватися у межах суверенної держави і неможливості робити це без широкого співробітництва з іншими незалежними державами — і привела до появи такої форми міждержавних взаємозв'язків, як міжнародні міжурядові організації. Останні, у свою чергу, еволюціонували до оформлення статусу самостійних суб'єктів міжнародного права [3, 10].

Із самого початку головною метою міждержавного співробітництва у рамках міжнародних організацій можна було вважати контроль за інтеграційними процесами. На першому етапі розвитку за міжурядовими організаціями закріплювалась скоріше техніко-організаційна, ніж політична, функція. Вони були покликані розвивати інтеграційні тенденції для залучення держав-членів, іншими словами, виконували роль індикаторів інтеграції, що відбувалася найчастіше у спеціальних сферах міждержавного співробітництва: транспорті, зв'язку, відносинах із колоніями і т. ін.

Отже, утворення міжнародних організацій є об'єктивним наслідком процесу розвитку світового суспільства. Основними чинниками, що ведуть до їх виникнення, вважаються міжнародний поділ праці, міжнародна економічна інтеграція, політичні відносини між країнами, глобалізація міжнародних відносин.

Перетворення міжнародних організацій у постійний інститут міжнародних відносин і, отже, в об'єкт регулювання міжнародним правом відбулося на рубежі XIX–XX ст. По суті, питання про виникнення першої міжнародної організації й сьогодні залишається спірним. Правознавці-міжнародники частіше називають як таку Центральну комісію судноплавства по Рейну, яка виникла у 1815 р. [5, 58–74]. До перших міжнародних організацій належить Європейська Дунайська комісія (заснована на основі постанов Паризького мирного договору 1856 р.), Міжнародний союз для вимірювання землі (1864), Всесвітній телеграфний союз (1865), Всесвітній поштовий союз (1874) [6, 209] та ін. У той час вони називалися адміністративними союзами. Одним із перших дослідників цієї проблематики у вітчизняній науці був професор П. Є. Казанський [2]. Саме адміністративні союзи і виявилися найбільш підходящою формою розвитку міжурядових організацій. У подальшому чисельність міжнародних організацій неухильно зростала. З середини XIX ст. і до початку першої світової війни виникло біля 500 постійних міжнародних організацій; за цей же час більше половини з них припинили своє існування з різних причин.

Характеризуючи підсумки створення і першого етапу розвитку міжнародних організацій у XIX ст., слід зауважити, що їхня компетенція, як правило, обмежувалася сферою спеціалізованих проблем, і це спеціально було обумовлено в їхніх статутах. Організації загальної компетенції в політичній, економічній і соціальній сферах з'явилися лише у XX ст.

У цілому можна констатувати, що створення ряду міжнародних організацій означало певний прогрес у правовому регулюванні окремих видів міжнародного співробітництва. Їхня діяльність у певній мірі збагатила досвід міждержавного співробітництва у конкретних сферах. І хоча масштаби діяльності міжнародних організацій у той час були невеликими, а коло учасників, як правило, обмеженим, поява і розвиток таких організацій були для свого часу значним кроком уперед на шляху розширення і збагачення міжнародних відносин.

Перша світова війна не лише затримала розвиток міжнародних організацій, але й викликала розпуск багатьох із них. Разом із тим у ці роки спостерігається поява ряду проектів створення міжнародних організацій для запобігання війні. У 1910–1914 рр. нараховувалося 212 організацій, із них неурядо-

вих — 192, міжурядових — 20 [7, 11]; у 1925–1929 рр. — вже 464, із них неурядових — 426, міжурядових — 38; у 1935–1939 рр. — 618, із них неурядових — 570, урядових — 48 [7, 18]. За іншими даними, у 1939 р. існувало 170 міжурядових міжнародних організацій.

Процес створення міжнародних організацій набув поширення у повоєнний час. Бурхливе зростання міжнародних організацій у цей період стимулюється значною активізацією й ускладненням міжнародних відносин. Більш інтенсивними стали в цілому як політичні, так і економічні відносини держав. НТР привела до появи нових важливих галузей міжнародного співробітництва, зросла кількість суверенних держав. Одним із важливих зрушень у свідомості людей, які відбулися в результаті боротьби з фашизмом, а також впливу інших факторів стало створення великої кількості масових демократичних організацій. Яскравим свідченням цього є такі дані.

#### Створення міжнародних організацій після Другої світової війни [7, 34]

	1945–1949	1956–1957	1966–1967	1972–1973
Загальна кількість міжнародних організацій, у т. ч.:				
міжурядових	962	1–117	2–134	2–750
неурядових	100	132	199	280
	862	985	1 935	2 470

Процес створення міжнародних організацій продовжується, відображаючи як об'єктивні потреби суспільного розвитку, так і зрушення у розстановці сил у світі. Ці ж фактори впливають на діяльність міжнародних організацій. У наш час нараховується декілька тисяч міжнародних організацій. За деякими даними, їх приблизно 7 тис., із них більше 300 — міжурядові [8, 212]. За даними газети «Юридичний вісник України», «нині в світі існують близько 300 суспільних і 5000 приватних міжнародних організацій. Майже всі вони були створені у минулому столітті, причому особливо багато їх з'явилося після Другої світової війни» [9]. Окремі автори наводять зовсім інші цифри, вважаючи, що міжурядових організацій налічується вже приблизно 500 [10, 64; 11, 113; 12, 151].

Однак міжнародні організації, що існували до середини XIX ст., ще не утворили міжнародної системи. Вони існували відокремлено одна від одної, без взаємних функціональних зв'язків і не спричинили істотного впливу на світовий ринок економічних чи політичних відносин. Початок формування цілісної системи міжнародних організацій припадає приблизно на середину XIX ст. Таким чином, можна виокремити такі основні етапи розвитку системи: I етап (середина XIX ст. — середина 40-х років XX ст.) — становлення системи міжнародних організацій; II етап (середина 40-х рр. — кінець 50-х рр. XX ст.) — формування системи ООН; III етап (кінець 50-х — кінець 80-х рр.) — активізація процесу утворення й поширення міжнародних регіональних організацій;

IV етап (з початку 90-х рр.) — трансформація характеру діяльності міжнародних інституцій внаслідок розпаду світової соціалістичної системи [13, 26].

Неабияку роль у формуванні системи міжнародних організацій відіграє політичний чинник. Першою міжнародною організацією з яскраво вираженою політичною спрямованістю була Ліга Націй, заснована в 1919 році згідно з положеннями Версальської системи, що формально проіснувала до 1946 р., реально так і не ставши ефективним інструментом політичного міжнародного співробітництва. У 1945 році була створена ООН, покликана поєднати контроль за інтеграцією держав-членів як у політичних, так і соціально-економічних відносинах.

В юридичній літературі пропонуються різні точки зору щодо поняття «міжнародна організація». Найбільш поширеним визначенням міжнародної організації є визначення її як постійно діючої міжнародної конференції. У Словнику міжнародного права міжнародні організації визначаються також як «утворені на основі міжнародних угод постійні міжурядові або неурядові об'єднання з метою сприяння вирішенню міжнародних проблем, що передбачені відповідним установчим документом» [14, 93–94]. Пропонуються й інші визначення: «Міжнародна організація — це об'єднання держав, установ, фізичних осіб, що спільно реалізують програму або мету на основі певних правил і процедур і діяльність яких виходить за національні кордони» [13, 9].

Міждержавна організація є об'єднанням суверенних держав, що виникає на підставі міждержавного договору, має постійні органи та міжнародну правосуб'єктність і для досягнення спільної мети діє відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, її метою є співробітництво держав, а рішення мають для держав як рекомендаційний, так і обов'язковий характер. Міждержавні організації, що мають наддержавний характер, мають право приймати рішення, які є обов'язковими як для самих держав, так і для фізичних і юридичних осіб відповідних держав-учасниць. Такі рішення діють на території держав поряд із національним законодавством.

Основну нашу увагу привертають, перш за все, міжурядові організації. Загальновизнаного визначення міжнародної міжурядової організації немає. Достатньо глибоко дослідила дану проблему О. Шибяєва і запропонувала п'ять ознак, що становлять поняття міжнародної організації: договірна основа; наявність визначених цілей; відповідна організаційна структура; самостійні права та обов'язки; заснування і діяльність відповідно до міжнародного права [15, 26]. Практично до визначення тих же ознак прийшли і А. Жеребцов [16, 39] та А. Герасимов [17, 228]. У численних доктринальних визначеннях виділяють такі її основні ознаки: 1) об'єднання суверенних держав; 2) наявність установчого міждержавного договору; 3) загальні постійні цілі і принципи; 4) постійні органи; 5) наділення міжнародною правосуб'єктністю; 6) відповідність загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права. Деякі науковці виділяють і інші ознаки міжнародних організацій. Так, Л. Луць запропонувала і таку ознаку, як «...наявність як автономних прав та обов'язків, так і похідних від держав-учасниць» [4, 124]. Ю. Колосов та Е. Кривчиков, визначили міжна-

родну міжурядову організацію як «об'єднання суверенних держав, засноване міжнародним договором на постійній основі, має постійні органи, наділене міжнародною правосуб'єктністю і діє для досягнення загальних цілей у відповідності із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [8, 215]. Досить близьким до наведеного визначення є й таке: «...Міжнародна міжурядова організація — це об'єднання держав, засноване на основі міжнародного договору для досягнення загальних цілей, що має постійні органи і діє в загальних інтересах держав-членів при повазі їхнього суверенітету» [18, 172–173]. Але найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення міжнародної організації як об'єднання держав, що утворилося згідно з міжнародним правом на підставі міжнародного договору для здійснення співробітництва у політичній, економічній, культурній, науково-технічній, правовій та інших сферах і мають необхідну для цього систему органів, права та обов'язки, похідні від прав та обов'язків держав, автономну волю, обсяг якої визначається волею держав-членів [19].

Функції, структура і діяльність міжнародних організацій визначаються й обмежуються установчими (статутними) документами. За юридичною природою — це багатосторонні міжнародні договори. Міжнародна організація не може виходити за межі того, що визначено таким договором, тому міжнародна міжурядова організація має обмежену, або спеціальну (або договірну), правосуб'єктність. Міжнародні організації не виступають надурядовими органами і не мають рис державності. У них немає власної території, населення, без чого неможлива держава, вони не мають суверенітету. Представництво держав у міжнародних організаціях має односторонній характер [20, 171–172].

Питанню дослідження основних напрямків діяльності міжнародних організацій присвячено працю Войцеха Моравецького [21], який виділяє три основні функції міжнародних організацій: функції регулювання, контрольні функції та оперативні функції.

Здається, сьогодні напрямки міжнародного співробітництва не вичерпуються наведеними. На нашу думку, до названих слід додати і консультативну функцію. Міжнародні організації можуть виконувати допоміжні функції в нормотворчому процесі держав. Найбільш типовими випадками їх участі в такому процесі є розроблення та прийняття вищим органом організації проектів конвенцій, технічних стандартів і регламентів, скликання конференцій для укладення договорів і т. ін. Норми, що містяться у проектах конвенцій, стають нормами міжнародного права на основі виконання державами певних процедур (ратифікація, набрання чинності після визначеного числа ратифікацій). Для набрання чинності регламентів окремих організацій передбачена необхідність їх явного прийняття державами [8, 230–231].

Особливо великого значення набули міжнародні організації, зростання впливу яких спостерігається останнім часом все відчутніше. Однією з найвпливовіших міжнародних організацій в Європі стала Рада Європи (РЄ). Відповідно до ст. 1 Статуту метою РЄ визначено досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є спільним

надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів у економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у сфері захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини. Створення РЄ тісно пов'язане зі становленням нового політичного порядку в Європі та світі після закінчення Другої світової війни. Основна мета, визначена для РЄ, здавалася на той час досить амбіційною: «досягнути більшої єдності між своїми членами з метою забезпечення та реалізації ідеалів та принципів, що становлять їх спільну спадщину, та сприяння їх економічному і соціальному прогресу». РЄ з самого початку присвятила свою діяльність захисту і зміцненню плюралістичної демократії і прав людини, пошуку збалансованих ефективних рішень щодо соціальних проблем, з якими стикалися її держави-члени, і, що особливо важливо, вихованню в європейців почуття спільної багатокультурної ідентичності, усвідомлення себе громадянами Європи.

Згідно зі ст. 15 Статуту РЄ Комітет Міністрів розглядає за рекомендацією Консультативної асамблеї або за своєю власною ініціативою заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети РЄ, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань. У відповідних випадках висновки Комітету можуть приймати форму рекомендацій урядам країн — членів Ради, і Комітет може запропонувати урядам країн — членів Ради інформувати його про заходи, вжиті ними щодо цих рекомендацій.

Відповідно до ст. 17 згаданого Статуту для досягнення окремих цілей, які Комітет Міністрів може вважати необхідними, він може створювати консультативні та технічні комітети або комісії. Так, 10 травня 1990 р. Комітет Міністрів Ради Європи на 86-й сесії прийняв рішення про утворення Європейської Комісії «За демократію через право» [22]. Представники у Комітеті Міністрів від вісімнадцяти європейських держав, беручи до уваги Резолюцію, прийняту на Конференції з заснування Комісії «За демократію через право» (Венеція, 19-20 січня 1990 року), на якій було утворено Європейську комісію «За демократію через право» на два роки перехідного періоду; зважаючи на те, що учасники Конференції запросили уповноважені органи РЄ, які, проконсультувавшись із Комісією, мають розглянути пропозиції щодо визначення та розвитку інституційних зв'язків між останньою та РЄ; вітаючи той факт, що багато держав-членів заявило про свій намір взяти участь у роботі Комісії; зважаючи, що Європейська комісія слугуватиме основним інструментом розвитку демократії в Європі; беручи до уваги рішення, прийняте 23 квітня 1990 року, яким Комітет Міністрів одноставно уповноважив держави-члени, які бажають виконувати ці завдання через Часткову Угоду у складі Ради Європи, вирішили утворити Європейську комісію «За демократію через право» [23, 33], яка у своїй діяльності керується Статутом; погодилися переглянути до 31 грудня 1992 р. інституційні зв'язки між Комісією та РЄ у світлі набутого досвіду і, зокрема, для їх

зміцнення, залучивши, якщо необхідно, членів Комісії до виконання міжурядової програми Ради Європи. У 2002 р. було прийнято новий Статут Європейської комісії.

Таким чином, Європейська комісія «За демократію через право» є консультативним органом, який співпрацює з державами — членами РЄ та державами, зокрема, Центральної та Східної Європи, Африки тощо, які не є членами Ради, міжнародними організаціями і органами. Її особливою сферою діяльності є гарантії, що пропонуються правом на службу демократії. Відповідно до ст. 1 Статуту вона здійснює такі завдання:

1) вивчення правових систем, зміцнення розуміння правових систем держав-учасників, особливо для їх зближення;

2) просування правління закону і демократії;

3) дослідження проблем, які виникають у роботі демократичних інституцій, зміцнення і розвиток цих інституцій.

У своїй діяльності Комісія віддає перевагу конституційним, законодавчим та адміністративним принципам і методам, що сприяють підвищенню ефективності і зміцненню демократичних інституцій, та принципів верховенства права; громадянським правам і свободам, особливо тим, що стосуються участі громадян у діяльності цих інституцій, та внескові органів місцевого та регіонального самоврядування у розвиток демократії. Для поширення фундаментальних цінностей панування права, прав людини і демократії Комісія заохочує встановлення подібних органів в інших регіонах світу, може встановити зв'язки з ними і керувати об'єднаними програмами у межах своєї сфери діяльності.

Таким чином, міжнародні організації стали необхідним елементом міжнародної правової системи. Напрямки діяльності міжнародних організацій стають все більш різноманітними. Сучасна практика функціонування міжнародних організацій свідчить про розширення їх функцій, і, здається, є підстави стверджувати, що в подальшому будуть з'являтися все нові напрямки їх діяльності.

### Література

1. Дікон Боб та ін. Глобальна соціальна політика // Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Б. Дікон, М. Хале, П. Стабе; Пер з англ. А. Олійник та ін. — К., 1999. — 346 с.
2. Казапский П. Е. Всеобщие административные союзы государств: В 3 т. — О., 1987.
3. Пешатаева Т. П. Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании. — М.: Дело, 1999.
4. Луць Л. Міждержавна правова система: загальнотеоретичні та міжнародно-правові аспекти // Вісник Львів. ун-ту. Сер. Міжнародні відносини. — 2001. — Вип. 5.
5. Зайцева О. П. Возникновение и развитие межправительственных организаций // Вопросы истории. — 1976. — № 12. — С. 58–74.
6. Черкас М. Ю. Міжнародне право: Підручник. — К.: Знання, 2000.
7. Морозов Г. И. Международные организации: Некоторые вопросы теории. — 2-е изд., доп. — М.: Мысль, 1974.
8. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М.: Междунар. отношения, 2000.

9. Міжнародні організації у сучасному світі // Юридичний вісник України. — 2003. — 18–24 січ.
10. Малапчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом: Пер. з англ. — Х.: Кодекс, 2000.
11. Дмитрієв А. Г., Муравйов В. Г. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / Відп. ред.: Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губерський. — К.: Юрінком Інтер, 2000.
12. Ушаков П. А. Международное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — С. 151.
13. Міжнародні організації: Навч. посіб. / За ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського. — К.: ЦУЛ, 2003. — 288 с.
14. Словарь международного права. — М.: Междунар. отношения, 1982.
15. Шабасва Е. А. Право международных организаций. — М., 1986.
16. Жеребцов А. П. Международное право — Ростов н/Д: Феникс, 2001. — (Сер. Учебники и учебные пособия).
17. Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. — М.: БЕК, 1996.
18. Международное право: Учебник / Отв. ред. Б. М. Колосов, В. И. Кузнецов. — 2-е изд., доп. и перераб. — М.: Междунар. отношения, 1998.
19. Международное публичное право / Под ред. К. А. Бекяшева. — М.: Проспект, 1998.
20. Тункин Г. И. Международное право: Учебник. — М.: Юрид. лит., 1982.
21. Моравецкий Войцех. Функции международных организаций. — М.: Прогресс, 1976.
22. On a Partial Agreement Establishing the European Commission for Democracy through Law (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 1990 at its 86th Session). Resolution (90) 6.
23. Рада Європи: Діяльність та здобутки. Ukrainian version. — К.: Право, 1999.

УДК 341.44

*М. І. Смирнов*

### **ВИДАЧА І ПЕРЕДАЧА ОСІБ У ПРАКТИЦІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ**

Ефективним правовим інструментом міжнародного співробітництва держав у сфері кримінального процесу є інститут екстрадиції, за допомогою якого в кожному конкретному випадку забезпечується невідворотність кримінальної відповідальності й покарання осіб, що вчинили суспільно небезпечні діяння.

Проблеми екстрадиції постійно перебувають у центрі уваги як вчених, так і практичних працівників. У різний час проблемі визначення видачі, її правової природи були присвячені роботи таких вчених, як О. І. Бастрікін, П. М. Бірюков, І. П. Вліщенко, О. І. Бойцов, Р. М. Валєєв, Ю. Г. Васильєв, В. М. Волженкіна, Л. Н. Галенська, В. К. Звірбуль, Н. А. Зелінська, І. І. Карпець, К. Е. Колібаб, І. І. Лукашук, О. В. Наумов, В. П. Панов, Ю. А. Решетов, Н. А. Сафаров, В. П. Шупілов та інші.

Інтерес, що проявляється до дослідження інституту екстрадиції, істотно зріс останнім часом. Так, актуальним теоретичним і практичним питанням інституту екстрадиції, його історії, сучасному стану та перспективам розвитку присвячені не тільки численні наукові статті, але й фундаментальні дослідження, виконані на монографічному рівні [1; 2; 3; 4; 5; 6].

Однак, незважаючи на досить високий рівень дослідження інституту екстрадиції в юридичній літературі, а також значну увагу міжнародного співтовариства до формування правової основи розглянутого інституту, ні в науці, ні