

УДК 342.571:351.95

Л. Новак-Каляєва

НЕЙТРАЛЬНИЙ СТАТУС ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (НА ПРИКЛАДІ МІЖНАРОДНОЇ АМНІСТІЇ)

Досліджено деякі полемічні аспекти діяльності міжнародних неурядових правозахисних структур на прикладі Міжнародної Амністії. Доведено, що безперспективно перекладати на міжнародні структури та громадськість місію вирішення складних питань національної судової та управлінської практики щодо дотримання прав людини, усвідомлення засадничого змісту яких для такої практики повинно бути незаперечною та керівною її умовою. Криза у галузі прав людини може бути вирішена тільки скоординованими діями органів державного управління та громадськості, основою яких є права людини та принцип верховенства закону.

Ключові слова: державне управління, права людини, громадянське суспільство, неурядові структури, захист прав людини.

Упродовж останнього півстоліття в Європі створена та активно діє інфраструктура правозахисту, до складу якої належать як правові міжнародні інституції на кшталт Ради ООН з прав людини, Європейського суду в Страсбурзі або комісаріату Ради Європи з прав людини, так і громадські правозахисні організації. До міжнародних недержавних організацій в Європі та світі належать, зокрема: Міжнародна амністія (Amnesty International); Міжнародний пен-штаб; Дослідницький та інформаційний центр цензури; Група з прав меншин; Міжнародна організація кримінальних реформ; Міжнародна федерація прав людини; Міжнародна служба прав людини; Міжнародна організація проти тортур; Система інформації та документації прав людини; Світова Рада Церков; Міжнародна комісія юристів; Міжнародна університетська служба; Міжнародна Гельсінська федерація прав людини; Дім свободи (Freedom House); Огляд прав людини (Human Right Watch) тощо. Найбільш авторитетною з них, за багатьма оцінками громадських діячів, політологів та урядовців, є Міжнародна Амністія. Ця організація виступає за свободу від дискримінації з будь-яких мотивів, зокрема дискримінації на підставі статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, расового, національного або соціального походження, економічного стану. Міжнародні акції, які організовує і проводить Міжнародна Амністія, спрямовані також проти багатьох інших видів порушень прав людини, наприклад дискримінації, рекрутування дітей до збройних формувань, насильства над жінками тощо.

Водночас, захист прав людини – це, як правило, намагання виправити ситуацію, що вже відбулася, або відбувається з порушенням прав людини. Захист порушених прав вимагає велетенських зусиль, адже має змусити державну машину кардинально змінити ситуацію, щоб її виправити. Крім складнощів суто правового спрямування, це – недешева справа, яка вимагає досить потужних ресурсів, як матеріальних і людських, так і політичних. Безумовним потужним ресурсом міжнародних неурядових правозахисних організацій є їх авторитет на міжнародній арені. Але тільки бездоганної репутації може бути замало для реалізації тих амбітних цілей, які ставлять перед собою організації, коли йдеться, наприклад, про зміну вироків щодо вже засуджених людей, покарання посадовців,

звинувачуваних певною правозахисною організацією в порушенні прав людини тощо. Законодавчі зміни на рівні держав, зміни судових вироків або ініціювання судових розглядів на регіональному чи місцевому рівнях – це питання потужного лоббі на рівні центральних законодавчих, судових та виконавчих органів, доброї волі урядів та окремих посадовців. Тобто політична складова в діяльності міжнародних неурядових організацій є обов'язковою, а в багатьох випадках – вирішальною. Отже, певні неоднозначні аспекти в теорії та практиці неурядових правозахисних структур існують і вимагають осмислення та з'ясування, що обумовлює актуальність теми.

До проблем розвитку державного управління на засадах демократизації та захисту прав людини звертались у своїх роботах В. Бакуменко, Ю. Кальниш, В. Князєв, В. Козаков, А. Колодій, П. Петровський, В. Ребало, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Скуратівський, В. Тертичка, В. Цветков, Л. Шкляр та інші. Проблеми розвитку громадянського суспільства присвятили свої дослідження Н. Грицяк, В. Полохало, Ю. Сурмін, М. Ходаківський, В. Цвяк та інші. Проблемні аспекти дотримання та захисту прав людини, зокрема, щодо взаємостосунків органів державного управління та неурядових структур досліджені, висвітлені.

Правозахисні організації на міжнародному та національному рівнях так чи інакше у своїй діяльності звертаються до проблематики Міжнародної Амністії, виділяючи, кожна в рамках статутних завдань, певну спеціалізацію, але залишаючись у межах завдань захисту прав людини, що дозволяє розглянути діяльність Міжнародної амністії як характерну та зробити на її прикладі узагальнення щодо правозахисного руху в його взаємостосунках із владними інституціями й громадянським суспільством, та проаналізувати певну їх неоднозначність.

Міжнародна Амністія – одна із найбільш впливових міжнародних організацій, що спрямовує свої зусилля на забезпечення прав людини, зокрема на фізичну та психічну недоторканність та недопущення тортур. Активісти Міжнародної Амністії діють на користь відміни смертної кари в усьому світі, припинення “зникнень” громадян і позасудових страт, обстоюють свободу совісті та самовираження. Наслідком їх діяльності має бути безумовне звільнення всіх у'язнів совісті та проведення справедливих і невідкладних судових слухань у справах політичних ув'язнених [1]. Станом на 2008 р. Міжнародна Амністія об'єднувала понад 2,2 млн, а станом на квітень 2011 р. – близько 3 млн активістів і прихильників у більш ніж 150 країнах і територіальних утвореннях світу [2]. Особливістю цієї організації є те, що, декларуючи власну неупередженість, вона стверджує, що не підтримує і не перебуває в опозиції до жодної політичної системи чи національного уряду та діє на захист прав людини в усьому світі, навіть у тих випадках, коли організація не поділяє переконання людини, права якої були порушені. Водночас певною мірою ця організація є політичною, попри небажання асоціювати себе з політикумом. Монітуючи ситуацію у кожній країні, Міжнародна Амністія не може уникнути певної позиції щодо подій, у яких відбуваються порушення, що привертають її увагу. У таких випадках позиція організації завжди узалежнена політичною ситуацією. Проводити глибинний аналіз політичних реалій – організація не має ані намірів, ані засобів, адже не ставить перед собою такої мети, отже, не гарантована від перебування в неоднозначних або інспірованих обставинах, які значною мірою обумовлюють або істотно впливають на її висновки про ситуацію в кожній конкретній країні щодо дотримання прав людини.

Прагненням бути неупередженою продиктована позиція організації в збройних конфліктах, у ході яких Міжнародна Амністія справедливо відмовляє в праві на

порушення прав людини будь-якій з протидіючих сторін, і виступає проти захоплення заручників, тортур полонених, позасудових розправ, здійснюваних як урядовими силами, так і антиурядовими збройними формуваннями. Організація виступає на захист прав усього цивільного населення, а також біженців і прохачів притулку в зонах збройних конфліктів. У цьому випадку висновки організації переважно однозначні, хоча й у таких умовах – не без варіантів в оцінках.

Загальновідомими є обставини щодо започаткування організації, діяльність якої розпочалася у 1961 р. із публікації П. Бененсона “Забуті в’язні” у британській газеті *Observer*, передрукованій пізніше газетами різних країн. Її автор, юрист за фахом, був приголомшений історією двох португальських студентів, засуджених до семирічного ув’язнення за піднятий ними в барі тост за свободу. П. Бененсон закликав до проведення міжнародної кампанії на захист в’язнів совісті, тобто людей, яких ув’язнили за їх погляди та переконання, хоча вони не закликали й не вдавалися до насильства. Громадськість активно відреагувала на заклик: у восьми країнах світу тоді виникли осередки нової організації, а в Лондоні (Великобританія) було створено Міжнародний секретаріат Міжнародної Амністії. Упродовж першого року існування невелика група волонтерів Міжнародної Амністії провела розслідування у 210-ти випадках порушень прав людини і організувала чотири осередки, які представляли інтереси в’язнів совісті у різних країнах. На сьогодні такі розслідування обчислюються багатьма сотнями випадків на рік [3].

Тактичною особливістю дій організації є те, що, прагнучи незалежності від урядів, політичних партій та релігійних організацій, зокрема у фінансовому плані, з метою дотримання принципу міжнародної солідарності та гарантії неупередженості своїх активістів, а також щодо забезпечення їх особистої безпеки, Міжнародна Амністія проводить акції на захист жертв порушень прав людини в інших країнах, тобто не в тих країнах, де порушення мали місце, а в інших. Прагнення незалежності від будь-яких державних та громадських інституцій та осіб обумовлює також і те, що Міжнародна Амністія принципово не звертається з проханнями про фінансову підтримку і не приймає фінансову допомогу від урядів, політичних партій, релігійних та будь-яких інших організацій, і фінансується за рахунок внесків членів організації, добровільних пожертвувань і зборів від благодійних заходів.

Основний метод роботи Міжнародної Амністії – кампанії, тобто серії скоординованих заходів, спрямованих на вирішення конкретних проблем із певної теми з метою привернути увагу громадськості до фактів порушень прав людини та здійснення тиску на владу відповідної країни, переважно шляхом організації потоку письмових звернень: листів, телеграм, факсів, листівок, електронних листів тощо, – від громадян різних країн, у яких ситуація характеризується як така, що вимагає від влади негайних дій щодо її виправлення. Наприклад, кампанія “Зупинимо насильство відносно жінок!” або кампанія за відміну смертної страти тощо.

Актуальним прикладом розбіжностей в оцінках щодо результатів кампаній Міжнародної Амністії, не применшуючи успіху Міжнародної Амністії, можна вважати коментарі до результатів міжнародної акції “Зброя – під контроль!” (“Control arms”), метою якої було – добитися від урядовців ухвалення обов’язкового для виконання міжнародного договору, що поставив би міжнародну торгівлю зброєю під жорсткий контроль із метою недопущення попадання зброї в руки тих, хто порушує права людини. Участь широкої громадськості у всесвітній фото-петиції Міжнародної Амністії “Мільйон осіб” – надала багатьом людям шанс особисто приєднатися до кампанії “Зброя – під

контроль!” і домогтися конкретних рішень на конференції ООН у 2006 р. із питань контролю над розповсюдженням зброї, зокрема, ініціативи ООН “Стосовно Договору про торгівлю зброєю”: Таким чином, 6 грудня 2006 р. Генеральна Асамблея ООН схвалила резолюцію № 61/89, яка сприяла встановленню спільних міжнародних стандартів щодо імпорту, експорту та передачі звичайних озброєнь й визнала необхідним підписання Договору про торгівлю зброєю [4]. Кожен рік жертвами зброї, придбаної тільки нелегальним способом, стають до 750 тис. людей по всьому світу, тож узгодження поточного тексту проекту договору у липні 2012 р. стало істотним досягненням кампанії. На засіданні Першого комітету Генеральної Асамблеї ООН із роззброєння в Нью-Йорку 157 урядів проголосували на користь прийняття Міжнародного договору про торгівлю зброєю (МДТЗ) у березні 2013 р. [5].

Натомість в оцінках цієї події та перспектив її подальшого розвитку щодо МДТЗ аналітики, посилаючись на Генерального секретаря ООН Пан Гі Муна, який зазначив, що за 30 днів переговорів досягнуто лише “незначного прогресу”, менш оптимістичні. Обговорення на конференції у штаб-квартирі Генеральної Асамблеї ООН проекту МДТЗ завершилося безрезультатно: присутні в Нью-Йорку 193 національні делегації констатували, що виробити загальні принципи, які регулювали б міжнародний оборот озброєнь і припинили б таким чином контрабанду зброї, їм поки що не вдалося [6].

Цей приклад підтверджує, що урядові рішення не потрібно умотивовувати переважно тиском громадської думки, навіть якщо йдеться про багаторічні зусилля правозахисних осередків. Так, доля проекту МДТЗ багато в чому залежить від позиції США, що експортують, за даними Стокгольмського інституту досліджень проблем миру – SIPRI, до 30% всіх озброєнь у світі. За підсумками 2010 р. 44% збройового експорту США припадало на країни Азії, 28% – на країни Близького Сходу і 19% – на Європу. Відповідно до цього джерела, загальний обсяг торгівлі зброєю у світі досяг у 2010 р. максимуму – 411 млрд дол., що підтверджує здатність основних експортерів продавати нові партії зброї, попри світову фінансово-економічну кризу. Ринок озброєнь щорічно оцінюється в 70 млрд дол. Серед 73-х провідних компаній військово-промислового комплексу, до основних належать, зокрема, “Локхід Мартін”, “Бі-Ей-і Системс”, “Боїнг”, “Нортроп Грумман” і “Дженерал дайнемікс”, які базуються у США та Західній Європі й на них припадає 90% загальносвітової торгівлі зброєю [7]. Очевидно, що їх позиція у даному питанні може бути продиктована суто прагматичними інтересами значно більшою мірою, ніж позицією громадської думки.

Оптимістичні оцінки менеджерів Міжнародної Амністії зрозумілі, адже справа все-таки просувається, отже, 17 років проведення акції пройшли марно. Водночас, найбільший вплив Міжнародна Амністія здійснює саме на громадську думку, на процеси формування та активізацію громадянського суспільства в національному та міжнародному масштабах, що саме по собі вже немало, але мотиви урядових політичних рішень перебувають переважно у площині економіки та політики.

У справі залучення широких верств населення до активної життєвої позиції важливу роль відіграє тактика Міжнародної Амністії, активісти якої проводять публічні акції, виступають із лекціями, займаються лобіюванням у владних інституціях, активно співробітничать із представниками ЗМІ. У рамках кожної конкретної кампанії активісти Міжнародної Амністії чинять тиск на владу шляхом прямого звертання, надсилаючи відповідальним урядовцям ввічливі але вимогливі листи із закликом виправити певну негативну ситуацію, що склалася в межах проголошеної в акції проблематики, та покарати

винних. Щоб заклик став переконливішим і результативнішим, Міжнародна Амністія одночасно мобілізує громадську думку в декількох країнах за допомогою публікацій в пресі, виступів по радіо та телебаченню. Цій же меті служить проведення публічних заходів – пікетів, демонстрацій, концертів, вуличних театральних постановок і залучення до кампанії відомих людей – діячів політики, культури, спорту. Прикладом останнього є активна підтримка акцій Міжнародної Амністії з боку багатьох відомих рок-музикантів, письменників, художників.

Переважно спочатку Міжнародна Амністія проводить самостійне розслідування повідомлень, що надійшли, щодо порушення прав людини у кожному конкретному випадку. Завдяки тому, що такі розслідування проводяться з особливою ретельністю і безсторонністю, організація зберігає авторитет і довіру у всьому світі; за консультацією до Міжнародної Амністії звертаються журналісти, адвокати, урядові та громадські організації. Практика тиску на владу за допомогою листів від стурбованих громадян інших держав стала характерною тактикою Міжнародної Амністії від 1961 р., коли Міжнародна Амністія вперше застосувала цей метод масово для захисту прав людини, особливо в країнах Центральної та Східної Європи, що перебували під радянським диктатом. До сьогодні цей метод залишається основним і найдієвішим способом демонстрації публічної реакції на порушення прав людини та відновлення справедливості [8].

Структурні особливості організації обумовлені тим, що Міжнародна Амністія у своєму внутрішньому середовищі керується принципами демократії. Найважливіші питання вирішуються на всесвітньому з'їзді представників руху, що відбувається один раз у два роки. З'їздом обирається постійно діючий керівний орган – Міжнародний виконавський комітет у складі 8 осіб, який своєю чергою, призначає Генерального секретаря. Генеральний секретар виступає від імені всієї організації, а також керує роботою адміністративного органу руху – Міжнародного секретаріату. В секретаріаті, який з моменту створення організації перебуває в Лондоні, працюють понад 300 співробітників і близько 100 добровольців. Серед них професійні дослідники в галузі порушень прав людини, юристи-міжнародники, координатори кампаній, фахівці з роботи із ЗМІ, технічний персонал.

Міжнародна Амністія видає друком доповіді й періодичні видання, навчальні посібники з прав людини, іншу правозахисну літературу, здійснює електронні розсилки та підтримує веб-сайти багатьма мовами. У виданнях Міжнародної Амністії наводяться випадки порушень прав людини у всьому світі; читачам пропонується відправити листи щодо захисту постраждалих. Кожний може надіслати лист на захист жертви порушення прав людини: для цього в публікаціях Міжнародної Амністії повідомляються деталі конкретних випадків, а також адреси тих, від кого може залежати доля постраждалого. Індивідуальні члени і групи Міжнародної Амністії одержують додаткову, детальнішу інформацію відносно акцій, в яких вони можуть взяти участь. Основне навантаження у підготовці та проведенні акцій несуть місцеві групи Міжнародної Амністії, які у своїй діяльності одержують підтримку, зокрема матеріали для акцій, тренінги, своєчасну професійну пораду від Міжнародного секретаріату або національного секретаріату в своїй країні. Активно діють професійні мережі, що об'єднують, наприклад, журналістів, юристів, медичних працівників, ділових людей, членів профспілок, вчителів, а також шкільні, у віці 11 – 18 років, і молодіжні та студентські мережі Міжнародної Амністії. Внесок членів професійних мереж особливо помітний під час проведення кампаній на професійно близьку їм тему.

При безумовному визнанні, як авторитету Міжнародної Амністії, так і важливості її акцій для конкретної людини, або конкретних людей, якщо йдеться, зокрема, про належність до переслідуваної з расових, національних, релігійних, гендерних або інших мотивів груп, потрібно усвідомлювати особливості реалізації влади на місцевому рівні. Як правило, претензії щодо порушення прав людини безпосередньо адресовані конкретним чиновникам, функціонерам, суддям місцевого рівня. Моніторинг місцевої реакції на виступи міжнародних або національних неурядових правозахисних структур із приводу порушень прав людини здійснюють місцеві ЗМІ та осередки організацій, якщо такі існують у країні чи регіоні. Подальша доля цих виступів має неоднозначну перспективу. Тобто результативність діяльності Міжнародної Амністії, як і інших міжнародних неурядових структур, якщо вона не стосується глобальних проблем чи відомих особистостей і акцій не набрали глобальних масштабів, залежить переважно від волі місцевих посадовців та місцевих правозахисників, авторитет яких може виявитися значно меншим, аніж бажано задля позитивного просування справи. Такі ситуації характерні для всіх, без огляду на територіальні, економічні, політичні чи культурні особливості, країн, тільки різною мірою.

Навіть попри безумовний авторитет Міжнародної Амністії у світі, на місцях результативність справ переважно залежить від місцевих факторів, від місцевих осередків правозахисних організацій, що діють в умовах дуже обмеженого фінансування та сумнівного владного сприяння. Місцеві правозахисники зіштовхуються з корпоративністю місцевої бюрократії і мають практично мізерні шанси на перемогу, оскільки владним органам не властиво діяти проти самих себе, як і всім іншим діючим організаціям не властиво боротися із наслідками порушень власних працівників і карати “собі подібних”. Не позбавлені власних мотивів і правозахисні осередки. Отже, досить часто діяльність місцевих осередків закінчується на етапі створення інформаційного приводу, хоча у деяких випадках це також може мати свої позитивні наслідки.

Існує також мережа термінової допомоги Міжнародної Амністії. Її члени (підписники) одержують інформацію електронною поштою та в найкоротший термін організують активний потік факсів, електронних і SMS-повідомлень, телеграм, листів на підтримку людей, для яких у момент розсилки існує нагальна суттєва загроза: поступили відомості, що певній особі загрожує смертна страта, тортури, або певна особа “зникла”, або людина пропала за підозрілих обставин. Швидкість і масовість цього інструменту дозволяє діяти оперативно та з широким охопленням. Щорічно Міжнародна Амністія проводить майже 300 – 400 акцій термінової допомоги, враховуючи повернення до минулих випадків і не менше третини з них призводять до позитивних результатів. Так, у 2003 р. 75 тис. членів мережі термінової допомоги Міжнародної Амністії взяли участь в 813 таких акціях (нових і повторних). Позитивний ефект був досягнутий в 42% випадків; у 2007 р. було відкрито 336 нових справ, із них станом на кінець лютого 2008 р. майже 65% завершилися позитивним результатом або повідомленням про зрушення у розгляді. Аналогічна ситуація щодо відсотку позитивного результату зберігалася упродовж 2009 – 2011 рр. У 42% випадків на адресу Міжнародної Амністії згодом поступала інформація, що доля конкретних осіб, які фігурували в акції, змінилася на краще: “зниклих без вісті” знайдено, виконання смертного вироку відтерміновано, тортурам запобігли, люди, що незаконно перебували під вартою, виходили на свободу [9].

Секції, групи і члени Міжнародної Амністії звертаються в іноземні посольства та апелюють до урядів своїх країн із закликом чинити міжнародний тиск на держави, що

порушують права людини. Дослідники Міжнародної Амністії відвідують інші країни для проведення розслідувань на місцях. Експерти організації стають спостерігачами в судових засіданнях і зустрічаються з відповідальними урядовцями в справах, розслідуваних Міжнародною Амністією. Кампанії проводяться також спільно з іншими громадськими організаціями – правозахисними, профспілковими, жіночими, релігійними тощо. Залучення уваги міжнародного співтовариства та світової громадськості виявилось ефективним засобом тиску на порушників прав людини: умови утримання ув'язнених поліпшувалися, спостерігачам надавався доступ до закритих судових процесів, ухвалений смертний вирок міг бути пом'якшеним, а стосовно осіб, винних у порушеннях прав людини, порушувалися кримінальні справи. За час від 1961 р. тисячі в'язнів совісті були доточно звільнені завдяки втручання Міжнародної Амністії.

Діяльність Міжнародної Амністії неодноразово удостоювалася високої оцінки світової громадськості та міжнародних інтеграційних структур. Зокрема, в 1977 р. організація одержала Нобелівську премію миру, а в 1978 р. – Премію ООН за внесок у захист прав людини. Міжнародна Амністія підтримує офіційні відносини із ЮНЕСКО, Радою Європи й іншими міжурядовими організаціями. Міжнародна Амністія визначає себе демократичним і автономним рухом і за свої дії відповідає винятково перед своїми членами, з якими створює глобальну спільноту правозахисників, що поділяють міжнародний принцип солідарності, ефективних дій на користь індивідуальних жертв урядового та військового насильства, утвердження у світовій практиці ідеалів універсальності та неподільності прав людини, безсторонності та незалежності, демократії та взаємної поваги. Дії звичайних людей у всьому світі за ініціативою організації ведуть до певного поліпшення ситуації в галузі прав людини. Міжнародна Амністія завжди підкреслює, що не може бути амністії для злочинів, скоєних проти міжнародного права і що ніхто, включно з главами держав, не може прикриватися імунітетом перед переслідуванням за злочини такого типу.

Прикладом діяльності організації в умовах глобальної економічної кризи, що призводить до зубожіння мільйонів людей, які стають більш уразливими перед порушенням їх права на життя, такими як брак продовольства або насильні виселення, є кампанія Міжнародної Амністії “За гідне ставлення!”. У рамках кампанії пропагується необхідність терміново змінювати підходи до проблеми бідності та виробляти нову політику на глобальному рівні з метою зупити та забезпечити зворотню динаміку процесові неухильного множення бідності та страждань.

Той факт, що мільярди людей у всьому світі страждають від незахищеності, несправедливості та принижень у різних ситуаціях, з різних причин та з різними наслідками, свідчить про кризу в галузі прав людини, хоча активісти Міжнародної Амністії у всьому світі застерігають від почуття безпорадності. Виходом з положення можуть стати скоординовані та злагоджені дії, основою яких будуть права людини і принцип верховенства закону. Для цього, на думку ідеологів Міжнародної Амністії, потрібні сильні державні та політичні лідери та політична воля влади на усіх рівнях компетенцій [10].

Кампанія Міжнародної Амністії “За гідне ставлення!” спрямована на визнання та захист прав бідних людей. Організація апелює до політичної волі, відповідальності та прозорості, які необхідні, щоб зупинити порушення прав людини, що заважають людям вирватися із бідності. Сукупність порушень громадянських, культурних, економічних, політичних і соціальних прав призводить до бідності та її посилення. Вимагаючи гідного ставлення, організація має на увазі, щоб всі держави прийняли і застосовували такі закони,

політику і методи, які дозволять покінчити з утисками, незахищеністю, обмеженнями людей в суспільстві та позбавленням їх права голосу тільки через їх матеріальне становище. Позиції організації базуються на переконанні, що дієва участь в ухваленні владних рішень, які впливають життя широкого загалу, відіграватиме найважливішу роль у забезпеченні прав людини.

Привертаючи до вироблення політики всіх людей, що володіють правами, влада, на думку організації, створюватиме обстановку підзвітності, прозорості, залученості та наділювання повноваженнями. Це й будуть передумови до викорінювання бідності та безправ'я.

Міжнародна Амністія заявляє, що права людини повинні мати силу закону: в усьому світі назріла необхідність посилити відповідальність за порушення економічних, соціальних і культурних прав.

Існуючі засоби правового захисту є неефективними або недосяжними, наприклад, коли справа доходить до відшкодування збитків, зокрема до виплати компенсації, реабілітації або повернення власності потерпілим. У цьому комплексі питань задіяні досить неоднозначні аспекти аргументації прав людини, перспективи їх інституціоналізації та практичного втілення. На сучасному етапі, тільки Французька республіка, відповідно до преамбули чинної Конституції П'ятої французької республіки від 4 жовтня 1958 р., надала принципам, викладеним у Декларації прав людини, конституційної сили. Внаслідок цього окремі закони та інші нормативні акти були відмінені, оскільки, на думку Конституційної ради Франції або Державної ради, не узгоджувались із принципами Декларації. Прикладу Франції ще досі не наслідували навіть ті держави, що позиціонують себе оплотом захисту прав людини, особливо що стосується ситуацій поза власними кордонами. Попри те, що аргументація прав людини – предмет довготривалих дискусій філософів, політологів та правників упродовж останніх понад 50-ти років, дієвого алгоритму інституціоналізації прав людини у жодній галузі знань та державотворчій практиці ще не вироблено. Тобто – це питання дуже складне і вимагає консолідованих зусиль професійних політиків, правників, державних діячів, які мають безумовно усвідомлювати як відповідальність, так і наслідки такої інституціоналізації.

Наприклад, до проблем інституціоналізації прав людини в демократичній конституційній державі звертався, серед інших, Р. Алексі [11]. Аналізуючи різні аспекти проблематики, зокрема щодо поняття прав людини, структури та типу цих прав, щодо питання природи тісного зв'язку між правами людини і державним устроєм, вчений робить висновок, що концепція прав людини може бути здійснена лише в демократичній конституційній державі [12].

Для повноцінного дотримання прав людини, на переконання Міжнародної Амністії, важливо визнати, що кожний має право на гідне життя, право на продовольство, воду, елементарну лікарську допомогу, освіту і дах над головою, що особливо проблематично у найбідніших країнах. Тому стверджувати, що це дозволить бідним змінити ситуацію, яка утримує їх в убогості, надто сміливо.

Дійсно, людей, що живуть у бідності, просто не помічають, не дають їм можливості висловитися, загрожують їм насильством і користуються їх незахищеністю. Для того, щоб вирватися з цього зачарованого кола, необхідне дотримання прав людини, що означатиме включення в життя суспільства, можливість реалізувати право голосу та жити без страху й нужденності. В умовах недемократичних режимів – це більш, ніж проблематично, адже у найбідніших країнах панують переважно репресивні режими. В

судах, поліції, органах соціального захисту, муніципальних радах, у постачальників комунальних послуг, в освітніх установах, у сфері послуг, покликаних однаково служити всім громадянам, бідні відчують зневагу та байдужість. Більше 200 тис. поселень у всьому світі можна визначити трущобами, мешканці яких переважно позбавлені елементарних речей: чистої води, каналізації, доступу до лікування і можливості отримати освіту. Натомість їх переслідує постійний страх примусового виселення (деколи навіть без попередження); вони переважно не мають можливості вимагати відшкодування збитків: у процесах і судових засіданнях до них не дослухаються. Уряди багатьох країн ігнорують економічні, соціальні і культурні права бідних, які фактично перебувають у соціальній ізоляції.

Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 10.12.2008 р. передбачає створення міжнародного механізму, який допоможе відшкодувати збитки тим особам, які не змогли добитися справедливості у себе на Батьківщині [13]. Рішення такого механізму повинні враховуватися національними і регіональними судами в усьому світі. Міжнародна Амністія намагається скористатися цим, щоб почати діалог з урядами про ті заходи, які вони повинні приймати на національному рівні, щоб забезпечити дотримання економічних, соціальних і культурних прав і гарантувати ефективний правовий захист потерпілим.

Водночас, недоцільно перекладати на міжнародні структури відповідальність за недорозвиненість, або недолугість національного законодавства. Місцеві органи повинні створювати всі умови для реалізації прав людини – це завдання розробки на центральному рівні відповідних правових, економічних та фінансових механізмів реалізації прав людини. Йдеться про готовність влади до такої роботи, що на сьогодні не відзначається як у розвинених країнах, так і в урядах тих країн, які перебувають на шляху до високого рівня розвитку.

Міжнародна Амністія в рамках кампанії “За дотримання прав людини при забезпеченні безпеки” добивається припинення порушень прав людини, скоюваних у контексті тероризму, а також в ході боротьби з цим явищем і у зв’язку із заходами щодо забезпечення державної безпеки. Уряди, які порушують права людини в ім’я національної безпеки та боротьби з тероризмом, або використовують терористичну загрозу як привід для посягань на права людини, повинні визнати й припинити таку практику. Обстоюючи права потерпілих від терактів і насильства з боку озброєних угруповань, осередки Міжнародної Амністії звертають увагу громадськості на ці факти, чим умотивовують уряди запобігати й уникати подібної перспективи розвитку подій, тобто у своїх планах врятувати права мирного населення й не зловживати ними.

Посилення терористичної загрози, характерне для останнього десятиліття, спонукало загрозливі зміни у поведінці властей щодо затримуваних за підозрою у терористичній діяльності. Під приводом терористичної загрози представники правоохоронних структур багатьох країн зловживають своїми повноваженнями і не здійснюють звичайних правових гарантій, передбачених на випадок позбавлення людини свободи. Представники влади не надають затриманим адвоката, не повідомляють їм про причини затримання, не повідомляють родичам про місцеперебування затриманих, виправдовуючи свою поведінку протидією тероризму. У деяких випадках людей катують і піддають іншим видам жорстокого поводження. В рамках кампанії “За дотримання прав людини при забезпеченні безпеки” Міжнародна Амністія веде роботу щодо виявлення та припинення незаконних затримань, здійснюваних задля національної безпеки

і боротьби з тероризмом. Шляхом розголошу Міжнародна Амністія прагне притягнути до відповідальності уряди й окремих осіб, причетних до порушення прав людини для забезпечення національної безпеки і боротьби з тероризмом, що користуються безкарністю через утаємничення та замовчування доведених фактів.

Неоднозначність ситуації полягає у тому, що не існує жодної паритетності в оцінці прав потерпілих від терористичної діяльності, прав затриманих, участь яких у тероризмі ще не доведена й прав засуджених. Права людини належать всім – і нападникам, і жертвам. Водночас ті, хто тільки готує терористичні акти, чи інші кримінальні дії, апіорі порушують права майбутніх жертв і наступне порушення їх власних прав під час затримання – не може розцінюватись як компенсація порушення прав жертв. Натомість позиція жертв щодо невідповідного з огляду на права людини поведження правоохоронців із нападниками – не відрізняється милосердям і, як правило, не співпадає з позицією правозахисників. Це неоднозначний порядок речей, коло, в якому, зокрема, превентивні заходи переважно пов'язані з інформацією, добування якої, своєю чергою, переважно пов'язане із застосуванням насильства щодо підозрюваних та затриманих, які підозрюються у причетності до терористичної або кримінальної діяльності. З огляду на це, захищати права одних реально можливо, лише порушуючи права інших, причому незалежно від доведення чи не доведення вини, адже навіть винна людина залишається людиною, із якою необхідно гідно поводитись. Де у цьому колі місце правозахисника, гуманності та справедливості вирішують учасники подій кожного разу особисто й кожного разу права однієї зі сторін будуть порушені. Закон встановлює міру покарання за вину, що доведена, але жодна інстанція не встановлює ціну безневинності, якщо йдеться про випадкових людей, які стали жертвами терористичних актів. Роздуми на цю тему можна продовжувати, розглядаючи безліч дотичних аспектів, але відповідь ніколи не буде однозначною. Заклик Міжнародної Амністії до урядів всіх держав – “засудити всі форми тортур та інших видів жорстокого поведження, відкрито висловити протест урядам, які потурають подібним порушенням, беруть участь в них або не борються з ними; попереджати подібні практики; притягати до судової відповідальності тих, хто винен в санкціонуванні тортур та інших видів жорстокого поведження; забезпечити, щоб інформація, вибита за допомогою тортур або інших видів жорстокого поведження, не могла бути використана в судових процесах як доказ, за винятком випадків, коли вона служить доказом вини особи, що вчинила це порушення” – може бути розцінений як програма дій, наслідком якої буде хоча б стримування тих урядових структур, які ризикують бути звинуваченими у порушенні прав людини як безпосередні виконавці.

Висновки

Уряди повинні змінювати концепцію діяльності правоохоронних структур та всіх дотичних служб не лише через можливий розголос щодо порушень, а тому, що дотримання прав людини – єдина й безальтернативна основа дій органів влади в усіх країнах. Міжнародна Амністія та інші неурядові організації сприяють укоріненню концепції прав людини як серед широкого загалу, так і серед урядовців, що вирішують долі конкретних людей законотворчою та виконавчою діяльністю, хоча дієвість заходів неурядових організацій істотно диференційована. Діяльність неурядових правозахисних організацій не позбавлена помилок чи недоліків. Брак координації, нерозсудливе змагання, зловживання медіаресурсами, проведення показових акцій з метою отримання розголошу, недотримання певних правил збереження інформації, політична заангажованість попри збереження видимості аполітичності, проникнення до складу

неурядових організацій розвідувальних служб, недобросовісне використання свободи слова і переконань тощо, може бути характерним для багатьох неурядових структур, зокрема й тих, що діють на захист прав людини.

Попри це міжнародні правозахисні організації, з-поміж яких – Міжнародна Амністія є однією з найбільш авторитетних і досвічених, виконують дуже важливу роботу, спонукаючи громадськість займати активну позицію щодо порушення прав людини. Участь в акціях Міжнародної Амністії громадськості сприяє розвитку громадянського суспільства, серед іншого, обумовлює розголос, і в такий спосіб наближує до потерпілих реальну допомогу у всіх ситуаціях та галузях, де така допомога можлива. Громадянське суспільство безумовно є суттєвою складовою правозахисту, хоча, що стосується превентивних заходів, то найкращими з них були б власне урядові кроки, що унеможливили б порушення прав людини в практиці органів державного управління. Це знімає будь-яку неоднозначність та суперечливість правозахисної практики у взаємовідносинах із владою.

Криза в галузі прав людини може бути вирішена тільки скоординованими й злагодженими діями урядів та громадськості, основою яких стануть права людини і принцип верховенства закону. Йдеться про цілеспрямовану й послідовну діяльність урядових і неурядових структур щодо запобігання порушень прав людини загалом, і тероризмові та кримінальній діяльності зокрема. Спектр дій – неосяжний, але ключові з них – це заходи в економічній і політичній сферах та у галузі культури, наприклад шляхом створення робочих місць, заохочення благодійників у їх діях щодо допомоги соціально ураженим особам – дітям, старшим людям, хворим тощо, шляхом надання доступу до інформації та спілкування на глобальному рівні, адже розвиток інфраструктури, забезпечення доступу до знань, особливо для молоді, безумовно зменшують соціальну базу тероризму й криміналу. Люди, що мають альтернативу позбавлятися притаманних найбіднішим країнам стереотипів у плануванні та досягненні соціальних цілей і не вибирати для себе та своїх дітей кримінальне майбутнє, як правило, готові навчатися й працювати на благо своїх сімей. Надати їм таку альтернативу у формі робочих місць та доступу до інформаційної інфраструктури – це обов'язок влади, реалізація якого матиме позитивні наслідки у справі дотримання прав людини на тактичному рівні та добробут населення у справедливому суспільстві – на стратегічному. Взаємодія влади й громадянського суспільства у такому ключі може бути найбільш результативною з огляду недопущення порушень прав людини.

Література

1. Rabben L. Amnesty International: Myth and Reality / L. Rabben // Rabben L. Fierce Legion of Friends: A History of Human Rights Campaigns [Text] / L. Rabben. — Hyattsville : Quixote Center, 2002. — P. 117—121.
2. Amnesty International Annual Report 201, 13 May 2011 [Electronic resource]. — Access mode : www.amnesty.org/en/features-news-and-updates.
3. Новак-Каляєва Л. М. Механізми громадського впливу на владні інституції щодо дотримання прав людини / Л. М. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 20 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 230—236.
4. Цирфа Ю. G8 на ринку озброєнь. Закон джунглів: хто сильніший, того й правда? / Ю. Цирфа // Віче [Електронний ресурс]. — 2010. — № 7. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1936>.

5. Правила гри залишаються незмінними // Народна Армія [Електронний ресурс]. — 2012. — № 170 (5022). — 20 верес. — Режим доступу : <http://na.mil.gov.ua/number/5022/3068.htm>.
6. Цирфа Ю. Ринок озброєнь. Жорсткість конкуренції / Ю. Цирфа // Віче [Електронний ресурс]. — 2009. — № 23. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1752>.
7. Щорічник СІПРІ 2011. Озброєння, Роззброєння [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB11UKR.pdf.
8. Новак-Каляєва Л. М. Роль громадських осередків міжнародного правозахисного руху у вирішенні проблем захисту прав людини / Л. М. Новак-Каляєва // Держава та армія [Текст] : вісн. Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. — № 555. — Львів : Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2010. — С. 194—198.
9. Amnesty International enewsletters [Electronic resource]. — Access mode : www.amnesty.org/en/features-news-and-updates.
10. Там само.
11. Філософія прав людини [Текст] / за ред. Ш. Г'осепата та Г. Ломанна ; пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. — К. : Ніка-Центр, 2008. — 320 с. — (Серія “Зміна парадигми”; Вип. 12).
12. Там само.
13. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (укр./рос.) ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_i50.

L. Novak-Kalyayeva

**NEUTRAL STATUS AND POLITICAL CONTEXT IN THE ACTIVITY
OF ORGANIZATIONS OF HUMAN RIGHTS PROTECTION
(ON THE EXAMPLE OF AMNESTY INTERNATIONAL)**

The article deals with some controversial aspects of international non-governmental human rights protection organizations on the example of Amnesty International. It is proved that it is futile to translate into international structures and the public mission the problem of the complex issues solving of national judicial and administrative practice concerning human rights, fundamental understanding of the content to which such practices should be indisputable and its guiding condition. The crisis in human rights can only be solved by coordinated actions of state authorities and the public, the bases for which is human rights and the supremacy of law.

Key words: public administration, human rights, civil society, non-governmental organizations, protection of human rights.