

УДК 342.95

Галай А. О., к.ю.н., доцент,
начальник кафедри
громадської безпеки
навчально-наукового інституту
підготовки кадрів громадської
безпеки та психологічної
служби Національної академії
внутрішніх справ

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ В США

Стаття розкриває досвід діяльності недержавних організацій юридичного спрямування у США. Наводяться їх організаційні засади, напрями та форми діяльності, кращі практики участі у публічному управлінні.

Ключові слова: *недержавні організації, правозахисна діяльність, Сполучені Штати Америки, публічне управління.*

Статья раскрывает опыт деятельности негосударственных организаций юридического направления в США. Анализируются их организационные основы, направления и формы деятельности, лучшие практики участия в публичном управлении.

Ключевые слова: *негосударственные организации, правозащитная деятельность, Соединенные Штаты Америки, публичное управление.*

Article reveals the experience of the law NGOs in the United States. We give them organizational principles, directions and forms of activity, the best practices of participation in public administration.

Keywords: *NGOs, advocacy, United States, public administration.*

Для розвитку національної практики взаємодії суспільних інституцій та державних органів доцільно зосередити увагу на аналізі досвіду іноземних країн. Різні держави тривалий час відпрацьовують організаційні засади

започаткування та діяльності недержавних організацій, форми і методи їх співпраці з органами влади, напрями участі у публічному управлінні. Аналіз міжнародного досвіду діяльності непідприємницьких громадських організацій юридичного спрямування дозволить виділити для поширення в Україні як вдалі практики, так і такі тенденції, що неприйнятні у нашій державі.

Під час проведеного дослідження виявилось, що особливої уваги заслуговують американські організації громадського сектора. Виходячи з особливостей розвитку громадянського суспільства, ці організації значно активніші у державній політиці за своїх європейських колег, тому метою даної публікації є висвітлення організаційних засад та напрямів і форм діяльності недержавних організацій юридичного спрямування у Сполучених Штатах Америки.

Такий аналіз був нами проведений шляхом вивчення праць переважно американських дослідників Д. Вайнштейна, І. Котлера, М. Ломана, С. Майкла, Дж. МакМахона, А. Мурді, Е. Фаррела, оглядовим дослідженням Л. І. Закірової, Н. В. Пахомова, А. М. Міграняна та інших авторів, опрацюванням напрямів та результатів діяльності сучасних американських недержавних організацій із відкритих джерел.

Сполучені Штати Америки є однією з провідних держав у галузі забезпечення прав людини й правозахисної діяльності. Право на об'єднання та захист своїх інтересів, вільне вираження поглядів та протестів, незалежність судової системи є визнаними в США пріоритетами державної політики. Проте і у цій державі ситуація із недержавним правозахистом залишається складною: помітні та значні успіхи в одних галузях правового захисту межують із загостренням проблем в інших.

Протягом першої половини 20-го століття Сполучені Штати Америки були активним прихильником створення універсальної системи прав людини.

Проте, незважаючи на початкову підтримку, в 1950-і — 1960-ті роки США припинили участь, а в деяких випадках, показали неприйняття новоствореної міжнародної системи прав людини. Зовнішня політика США не завжди поважає права людини, так само як внутрішня політика уряду, за свідченням експертів, не в повній мірі гарантує права людини, зокрема, в економічній і соціальних сферах. Сполучені Штати Америки не ратифікували значну частину основних стандартів з прав людини. Навіть ратифікуючи міжнародні стандарти з прав людини, Сполучені Штати Америки подекуди залишають за ними формулювання «частково», «за винятком національного законодавства» [1, с. 29]. Це зумовлює наявність особливої американської моделі правозахисної практики та створює підґрунтя для активізації роботи громадського сектору юридичного спрямування.

Отже, основними проблемами, якими сьогодні опікуються правозахисні інституції в США, як свідчить аналіз їх діяльності, є [2; 3]:

- проблеми підкупу посадових осіб та "легальної" корупції;
- свобода слова та втручання в приватне життя;
- перевищення повноважень співробітниками поліції та інших силових структур;
- права ув'язнених і наявність смертної кари;
- ксенофобія, права нелегальних мігрантів;
- проблеми із захистом соціальних прав;
- порушення прав людини в результаті воєнних дій (останніми роками США активно втручаються у військові конфлікти, це основна причина загострення цієї проблеми у внутрішньо мирній державі);
- права сексуальних меншин.

Характеризуючи сучасні практики правозахисних громадських організацій у США та інших розвинутих країнах, можна виділити декілька основних тенденцій їх діяльності.

Причиною їх виникнення часто є конкретне системне обмеження прав людини, що зумовлює потребу об'єднатися та висунути свої вимоги. Наприклад, Флоридська коаліція працівників сільського господарства-вихідців з країн центральної Америки (The Coalition of Immokalee Workers (CIW)) виникла внаслідок порушень трудових прав таких працівників та, за свідченням учасників, через фактично рабське дискримінаційне ставлення до умов та оплати їх праці [4]. Досить часто недержавні організації у США засновуються на єдності інтересів певної національної категорії населення. Так, поширеними є громадські організації, які об'єднують євреїв за походженням [5]. Єврейські організації активно працюють у галузі протидії ксенофобії та захисту прав на свободу віросповідання.

Зразком ефективної правозахисної діяльності американських недержавних організацій є Гавайський центр прав інвалідів (The Hawaii Disability Rights Center) [6]. Для забезпечення інвалідам прав на вільне пересування та користування суспільними благами ця організація практикує надсилання до керівництва та власників різних структур, відповідальних за конкретні об'єкти інфраструктури, листів-попереджень із роз'ясненням законодавчих норм цієї тематики. В разі nereагування на лист, юристи організації звертаються до суду.

Правозахисні громадські організації у провідних країнах світу займаються і захистом прав жертв кримінальних злочинів, співпрацюючи у цьому із державними правоохоронними органами. Вони часто є одними з перших інституцій, які фіксують порушення прав людини, привертають до них увагу суспільства і державних органів. За свідченням фахівців, саме до представників недержавних організацій звертаються жертви порушень прав в першу чергу, оскільки довіряють їм більше, ніж державним інституціям; саме недержавні організації краще знають ситуацію, що призвела до конкретних порушень. Основними формами реагування недержавних організацій на

кримінальні злочини у США є: аналіз основних способів вчинення злочинів, публікація доповідей та іншої інформації про порушення прав людини, повідомлення компетентних державних органів, моніторинг ефективності діяльності правоохоронних органів і судів, роз'яснення державного правозахисного механізму постраждалим громадам та особам, безпосередня комунікація з постраждалими, виявлення свідків та одержання їх згоди на дачу свідчень, консультування потерпілих та їх представництво у суді та перед державними органами [7, с. 4–5].

Разом з тим, участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам обмежується кількома факторами: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

Прикладом ефективних коаліцій недержавних організацій та системного вирішення групи прав людини є діяльність Чиказького Хартленд Альянсу з людський потреб і прав (Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights) [8]. Ця організація визначила своєю метою системну турботу про права бідноти та соціально незахищених верств населення. Для таких осіб нею надається широке коло, послуг в тому числі житло, медична, психологічна та юридична допомога, професійна підготовка та перекваліфікація. До своїх ініціатив ця організація змогла залучити 1100 фізичних осіб та 180 організацій та релігійних громад, широке коло органів влади штату Іллінойс.

Недержавні організації у США сигналізують інститутам держави та громадянського суспільства про системні порушення прав людини та пропонують спільну діяльність з їх ефективного вирішення. Так, Американський центр житлових прав і виселення (The USA Division of the

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE-USA)) проявив особливу активність після системних порушень житлових прав колишніх мешканців м. Новий Орлеан після вимушеного переселення близько 400 тис. осіб внаслідок стихійного лиха — урагану "Катріна" у 2006 році [9]. За ініціативою названої організації державні органи змінили підходи до реалізації прав вимушених мігрантів.

У цій же галузі, але за дещо іншими формами працює Програма соціального обслуговування і прав людини Св. Стефана (St. Stephen's Human Services Human Rights Program) [10]. Її здобутками, інтересними для правозахисної громадськості, є просвітництво і пропаганда за участю ресурсів державних органів штату Міннесота, розробка і лобіювання законотворчих ініціатив для осіб, що не мають постійного житла.

Актуальним орієнтиром високоорганізованої структури світового рівня є Американська асоціація юристів (American Bar Association). Ця організація є не лише формальним об'єднанням юридичної спільноти у США, вона координує широке коло форм (від правової освіти і професійної етики, до правозахисту і дослідницьких програм) і напрямів діяльності (переважно систематизованих за галузями права) [11]. Важливим є реальне долучення представників цієї організації до усіх сфер діяльності юридичної професії, зокрема, оцінювання якості підготовки юристів. У кожному напрямі діяльності зазначена інституція має значне коло організацій-партнерів. Наприклад, лише у галузі підготовки юристів це: Асоціація американських юридичних факультетів (Association of American Law Schools), Асоціація юридичної клінічної освіти (Clinical Legal Education Association), Асоціація правової просвіти (Street Law, Inc.) та інші.

Аналізуючи організаційні засади діяльності непідприємницьких громадських організацій у загальносвітовому масштабі, цікаво прослідкувати тенденцію до посилення державного контролю за громадськими

організаціями у США після 2006 року [12]. Приблизно в один час такі ж вимоги (зазначення керівних осіб, показ фінансових потоків) були поставлені, як досліджено нами у інших працях, у Росії, Таджикистані, Білорусі, аналогічні тенденції помітні і у країнах третього світу, переважно Азії та Африки. Проте, якщо у країнах СНД, країнах Азії та Африки це було зумовлено питаннями зменшення впливу з-за кордону, пригнічення організаційних ресурсів опозиційних сил, то у США основною причиною цього була протидія тероризму.

Характеризуючи форми та методи правозахисної діяльності недержавних організацій, можливо зазначити, що це можуть бути як загально поширені методи роботи, так і спеціальні, що враховують специфіку діяльності, якою займається організація.

Аналіз джерельної бази (див. напр. [1, с. 80-90; 13; 14]) та практики громадського сектору дозволяє визначити такі напрями і форми діяльності недержавних організацій юридичного спрямування.

1. Формування готовності людей до реалізації прав, тобто підвищення здатності власників прав вимагати їх дотримання уповноваженими органами та іншими суб'єктами правовідносин шляхом надання їм відповідних інструментів, ресурсів і навичок. Цей напрям роботи може бути зорієнтований як на роботу з молоддю, так і на навчання дорослих.

Формами такої діяльності можуть бути:

- участь та сприяння у професійній юридичній освіті;
- розробка освітніх програм щодо реалізації конкретних прав людини;
- проведення тренінгів для заінтересованих осіб щодо напрацювання основних алгоритмів реалізації прав;
- створення простого у використанні інструментарію самостійного апелювання щодо реалізації прав;

- створення інтернет-ресурсів, друкованих бюлетенів з якісною інформацією про права людини;
- розробка і поширення спеціалізованих навчальних фільмів;
- проведення публічних дискусій та інших ефективних методів правопросвітнього навчання;
- забезпечення ефективного навчання у сфері прав людини іншими державними і недержавними організаціями.

2. Контроль та інформування суспільства і держави про стан справ включає збір, перевірку та оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини.

Цей напрям роботи налічує такі форми:

- збір даних і формування аналітичних матеріалів з конкретних питань суспільного значення. Під особливою увагою, як правило, знаходяться державні органи, такі, як поліція, місця виконання покарання, органи організації виборів тощо;
- підготовка та оприлюднення альтернативних доповідей про стан справ з конкретними правами людини;
- збір свідчень від осіб, які постраждали від порушень прав людини для інформування публічної адміністрації та громадськості.

3. Сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність передбачає удосконалення законодавства та практики його виконання у галузі прав людини.

Формами такої діяльності є:

- наукові та прикладні дослідження проблем чинного законодавства та розробка шляхів їх виправлення;
- лобіювання згаданих нормотворчих ініціатив серед представників органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування;

- громадське пропагування якісних нових законів про захист прав людини.

4. Удосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади.

Формами такої діяльності є:

- робота у спільних комісіях із розгляду питань суспільного значення;

- напрацювання та пропагування позитивного досвіду співпраці органів влади, бізнесу та громадських організацій;

- співпраця з правозастосовними органами у забезпеченні юридично вірної їх діяльності.

5. Захист прав людини у юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності у діяльності органів влади.

Цей напрям роботи включає:

- діяльність із надання юридичної допомоги та безпосереднього представництва у судах та інших юрисдикційних органах національного та міжнародного рівнів;

- публічне висвітлення негативу щодо діяльності некомпетентних та корумпованих посадовців для їх виведення з владних органів.

6. Формування мереж та коаліцій має на меті згуртування зусиль суспільних інституцій для ефективнішої участі у публічному управлінні.

Ця діяльність передбачає пошук та обмін інформацією про напрями роботи для поєднання одностумців, планування, анонсування та координацію спільних акцій та кампаній у галузі прав людини. Для цієї діяльності активно застосовуються соціальні інтернет-мережі.

7. Безпосереднє надання послуг для соціально незахищених верств населення.

Ця діяльність є ключовим напрямом роботи недержавних організацій у світі. Ефективно працюючі сервісні організації турбуються про кількість та розширення сфер надання послуг (юридична, психологічна допомога, медичні послуги тощо), їх кваліфікованість, доступність для населення.

Підводячи підсумок діяльності недержавних інституцій юридичного спрямування у різних країнах світу, слід відзначити такі висновкові позиції.

1. Саме ініціативи та активна позиція американських недержавних організацій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини від ізоляційної політики авторитарної наддержави періоду Холодної війни. Ці досягнення не є одномоментними, вони ефективні лише у довгостроковій перспективі. Цей досвід має бути взятий до уваги молодими пострадянськими державами, передусім Україною.

2. Участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам у суспільстві та у ряді інших напрямів діяльності обмежується кількома факторами, характерними для загальносвітового спектру: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

3. Слід підтримати позицію американських дослідниць Е. Фарелл та М. Ломан [1, с. 9], що долучення держави до сучасного розуміння прав людини і їх забезпечення за допомогою різного роду громадських організацій юридичного спрямування дозволяє суспільству досягти ряду зрушень у сфері рівності прав та соціальної справедливості. Системно проаналізувавши їх працю, можливо виділити такі переваги для держави та соціуму:

- Більш повний аналіз суспільних процесів та стійка основа для політичних рішень. Політичні рішення часто ґрунтуються на обмеженому наборі показників. Проте кожна людина та територіальна громада має право

виражати власну волю та брати участь у державному управлінні. Виразниками цих позицій є активісти, вчені, лідери недержавних організацій. Участь громадських організацій юридичного спрямування у державній політиці дозволяє врахувати у ній принципи справедливості, чесності та підзвітності, а також повніше дослідити економічні та інші чинники.

- Стабільність та незворотність змін. Заснований на урахуванні громадської думки підхід представляє позицію більшості заінтересованих у прийнятому рішенні, дозволяє врахувати широке коло поглядів на проблему, та, як наслідок, забезпечити розуміння та підтримку обраного політичного рішення, контроль його виконання.

- Підвищення правової ясності. Участь громадських організацій юридичного спрямування у здійсненні державної політики дозволяє більш комплексно і, отже, кваліфіковано забезпечити правову складову політики.

- Підвищення відповідальності органів влади. Через участь у державному управлінні та контроль за органами влади громадські організації забезпечують їх відповідальність за прийняті рішення.

- Поєднання різного бачення прав людини. Права людини є взаємопов'язаними, їх одночасна реалізація або порушення одного права впливає на виконання інших прав. Саме громадські організації через утворення та комунікацію коаліцій забезпечують розуміння взаємозв'язку прав людини та можуть допомогти державі у визначенні пріоритетів правової політики.

Список використаних джерел:

1. Farrell E., Lohman M. Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: [Training Manual] / Emily Farrell and Madeline Lohman.— Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011.— 197p.

2. Права человека в Соединенных Штатах Америки / Л. И. Закирова, Н. В. Пахомов / под. рук. А. М. Миграяна.— Нью-Йорк: Фонд «Институт демократии и сотрудничества», 2011.— 77с.

3. Weinstein D. Organizational Awareness of Human Rights in U.S.-based Social Science Professional Associations [Електронний ресурс] / D. Weinstein.— Режим доступу: <http://www.sociologistswithoutborders.org/SSF%20report%20on%20social%20science%20associations%20and%20HR.pdf>

4. Consciousness + Commitment = Change: How and why we are organizing [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.ciw-online.org/about.html>

5. Cotler I. Jewish NGOs, Human Rights, and Public Advocacy: A Comparative Inquiry: Jewish Political Studies Review / Irwin Cotler.— N.s.: Jerusalem Center for Public Affairs, 2009.— 34р.

6. The Hawaii Disability Rights Center [Електронний ресурс].— Режим доступу: http://www.hawaiidisabilityrights.org/Services_Overview.aspx

7. The Role of Human Rights NGOs in Relation to ICC Investigations / Distributed for comments to members of the NGO Coalition for the International Criminal Court during the Third Session of the ICC Assembly of States Parties.— New York: Human Rights First, 2004.— 17 p.

8. Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights: Mission and History [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.heartlandalliance.org/whoweare/history>

9. Housing Rights for All: Promoting and Defending Housing Rights in the United States: A Resource Manual on International Law and the Human Right to Adequate Housing. Second Edition, 2006.— N.s.: Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE) and The National Law Center on Homelessness & Poverty (NLCHP), 2006.— 106р.

10. St. Stephen's Human Services [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.ststephensmpls.org/about.htm>

11. American Bar Association: History [Електронний ресурс].— Режим доступу: http://www.americanbar.org/utility/about_the_aba/history.html

12. McMahon J. Developments in the Regulations of NGOs via Government Counter-Terrorism Measures and Policies: Policy briefing paper 11 / Joseph McMahon.— Oxford: INTRAC, 2007.— 8p.

13. Murdie A. The impact of human rights NGO activity on human right practices / Amanda Murdie // International NGO Journal.— October 2009.— Vol. 4 (10).— P. 421-440.

14. Michael S. The Role of NGOs in Human Security / Sarah Michael. / The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government Harvard University.— Cambridge: Harvard University, 2002.— 30p.