

В. П. ЛЕБІДЬ

Віталія Павлівна Лебідь, здобувач Київського університету права НАН України

**ПОНЯТТЯ ТА КРИТЕРІЇ ВИОКРЕМЛЕННЯ ПРАВОЗАХИСНИХ
МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В СИСТЕМІ ООН**

Розвиток міжнародного права прав людини є основною ознакою та головним досягненням міжнародного права ХХ століття. За активної участі громадськості у процесі розробки положень Статуту ООН (1945 р.), а згодом і Загальної декларації прав людини (1948 р.), у міжнародному праві було затверджено найбільш демократичні норми, що вимагають від держав дотримуватися прав людини, поважати гідність і цінність людського життя. Незважаючи на те, що держави відповідно до взятих на себе міжнародних зобов'язань гарантують дотримання прав людини, все ж часто ці гарантії залишаються декларативними.

У сучасних міжнародних відносинах існує багато конфліктів та проблем як міжнародного, так і національного характеру, які призводять до масових порушень прав людини. Проте часто в таких випадках держава демонструє свою нездатність чи небажання попередити та вирішити такі проблеми. У зв'язку з цим, як зазначають науковці, сформувалося глобальне громадянське суспільство, представниками якого є міжнародні неурядові організації (МНУО). Останнім часом участь МНУО сприяє відновленню порушень прав людини в певній державі чи регіоні шляхом безпосередніх дій цих організацій та через вплив і міжнародний тиск на уряди.

Правозахисні МНУО є учасниками міжнародних відносин, проте їх правовий статус досі є невирішеним у міжнародному праві. Беззаперечним є той факт, що правозахисні МНУО значно розширили присутність на світовій арені та активізували свою діяльність з часу прийняття Статуту ООН та Загальної декларації прав людини. Сьогодні ці актори міжнародних відносин відіграють ключову роль у процесі заохочення та захисту прав людини у всіх куточках земної кулі. Більше того, МНУО є також активними учасниками розробки міжнародно-правових норм та здійснюють вплив на держави з метою дотримання останніми стандартів у сфері захисту прав людини. У зв'язку з цим у доктрині міжнародного права актуалізувалося питання дослідження змісту поняття «неурядова організація» та «міжнародна неурядова організація», вивчення їх юридичної природи, правового статусу, класифікації та структури. Окреме місце у дослідженні цих питань посідають правозахисні МНУО, адже саме ці організації зробили вагомий внесок у становлення міжнародного права прав людини і надалі продовжують впливати на його розвиток.

Дослідження МНУО в міжнародному праві було проведено багатьма зарубіжними науковцями, зокрема А. Х. Абашидзе, Ф. Алстон, Дж. Андреулос, Т. М. Бикова, Т. Вейс, К. Е. Велч, П. Вілетс, П. Джувілер, А. І. Каминін, Т. А. Кірсева, І. І. Коваленко, В. Корей, К. В. Кузнєцова, Т. Лендман, А.-К. Ліндлом, І. Б. Малкіна, К. Мартенс, Т. Д. Матвєєва, Г. І. Морозов, С. О. Пошибякін, Г. Стейнер, Д. О. Урсин, Д. Ю. Шестаков, Р. Ю. Шульга та ін.

Варто зазначити, що в українській юридичній думці місце МНУО в міжнародному праві не достатньо досліджено. Більшість наукових праць присвячені дослідженню неурядових організацій у політичному, а не правовому полі. Дослідженню неурядових організацій присвячені праці таких українських науковців як І. О. Грицай, В. І. Пашенко, О. В. Тарасов, О. В. Тинкован, Д. Л. Коник, Л. С. Криворучко, В. Д. Новохацький, Л. Н. Чернявська.

Поняття «правозахисна міжнародна неурядова організація» є похідним від загального поняття «неурядова організація». Статус та правові основи діяльності неурядових організацій варіюються в залежності від галузі міжнародного права, в якій вони діють¹. У міжнародно-правових документах відсутнє єдине уніфіковане поняття «неурядова організація». Проте можна виділити загальні критерії, яким повинні відповідати такі організації в міжнародному праві.

Основні ознаки неурядових організацій можна сформулювати через сукупність трьох принципів «не» – недержавний характер, незалежність та некомерційна діяльність.

Недержавний характер випливає із самого поняття «неурядова організація», що підтверджує приналежність до громадянського суспільства, такі організації також називають недержавними. Проте деякі науковці стверджують, що термін «неурядова організація», встановлений державами, не є вдалим, адже є протиставленням до поняття «урядовий», що вказує на їх незначний та допоміжний характер². Професор права Марк Нерфін (Mark Nerfin) у статті «Майбутнє системи ООН: деякі питання з нагоди річниці» вважає, що термін «неурядова організація» є політично неприйнятним, оскільки означає, що держава/уряд є центом суспільства, а люди – це периферія³. Така ж критика була висловлена Йоханом Галтунгом (Johan Galtung), він вважає, що найбільш прийнятним є термін «міжнародні народні організації», проте разом із тим, виходячи з логіки протиставлення «урядовий – неурядовий» це не означає, що уряди є не народними організаціями⁴. Це питання визначення термінології не є грою слів, воно порушує проблему представницького характеру та

легітимності міжнародних акторів та демократичної рівності в міжнародних відносинах, включаючи процес укладення договорів та встановлення стандартів. Водночас К. В. Кузнецова стверджує, що причиною введення і широкого поширення терміну «неурядові організації» є його нейтральність. У міжнародному праві не використовуються традиційні для політології терміни «групи тиску», «лобі», «зацікавлені особи». Передбачається, що представники держави виступають від імені єдиної і згуртованої спільноти. Термін «неурядові організації» вказує на віддаленість конкретних приватних організацій від політичних процесів і «високої політики», де народи світу як і раніше представлені своїми державами⁵.

Принцип незалежності означає свободу від контролю за їх діяльністю державами та неполітичний характер діяльності, тобто відсутність мети досягнення влади. Проте міжнародні об'єднання політичних партій, такі як, Ліберальний інтернаціонал, Соціалістичний інтернаціонал, Міжнародний союз демократів, є неурядовими організаціями⁶.

Некомерційна діяльність означає, що метою діяльності такої організації не є отримання прибутку. Відповідно до критеріїв, вироблених у рамках ООН, це також означає, що фінансування організації повинно здійснюватися її членами чи за рахунок добровільних внесків⁷.

Вперше в міжнародному праві поняття «неурядова організація» було офіційно закріплено в ст. 71 Статуту ООН, у якій зазначено: «Економічна й соціальна рада має повноваження проводити належні заходи для консультації з неурядовими організаціями, зацікавленими в питаннях, що входять до її компетенції. Такі заходи можуть бути погоджені з міжнародними організаціями, а в разі потреби з національними організаціями після консультації із зацікавленим Членом Організації»⁸.

Згідно з п. 2. ст. 62 Статуту ООН, одними з головних питань, які входять до компетенції Економічної й соціальної ради (ЕКОСОР), є питання «заохочення, поваги і дотримання прав людини та основних свобод»⁹.

Преамбула Статуту ООН починається з фрази: «Ми, народи об'єднаних націй»¹⁰, яку прийнято вважати джерелом легітимності ООН¹¹. Проте, далі по тексті Статуту ООН поняття «народ» зустрічається лише стосовно принципу рівноправності і самовизначення народів в статтях 1 (2) і 55, а також в застарілих нині главах 11 і 12, які регулюють несамоврядні території і систему опіки. Тим не менш, в силу прямої згадки в Статуті ООН неурядових організацій, можна говорити про опосередкований зв'язок статті 71 з преамбулою Статуту ООН. Зв'язок цей не є безпосереднім, оскільки консультативний статус має мало спільного з класичною моделлю представницького участі в політичному процесі прийняття рішень¹².

Визначене в статті 71 Статуту ООН завдання було конкретизовано в подальшому у резолюціях ЕКОСОР. Відповідно до резолюції ЕКОСОР ЕКОСОР 288 (X) від 27 лютого 1950 року неурядова організація – це будь яка міжнародна організація, не заснована на міждержавній угоді¹³. Згодом поняття було розширене у резолюції ЕКОСОР 1296 (XIV) від 23 травня 1968 р. були встановлені критерії відповідності неурядових організацій для отримання консультативного статусу: 1) діяльність повинна бути пов'язана з питаннями, що входять до компетенції ЕКОСОР; 2) організація повинна мати представницький характер; 3) наявність демократичної внутрішньої структури; 4) міжнародний характер діяльності, тобто повинна мати представництва як мінімум у трьох державах¹⁴.

Фактично в рамках ООН тривалий час поняття «неурядова організація», зазначене у Статуті ООН було тотожне поняттю «міжнародна неурядова організація», так як відповідно до резолюції ЕКОСОР 1296 (XIV) до неурядових організацій висувалася вимога наявності міжнародного характеру діяльності. Проте ситуація змінилася після прийняття 25 липня 1996 р. резолюції ЕКОСОР 1996/31 від 25 липня 1996 р. «Консультативні відносини між Організацією Об'єднаних Націй та неурядовими організаціями». Ухвалення додаткової резолюції щодо участі неурядових організацій у правозахисній діяльності ООН було зумовлено, зокрема, появою великої кількості різноманітних неурядових організацій на національному та регіональному рівнях. У зв'язку з цим ООН прийняла рішення про розширення кола організацій, яким ООН може надавати консультативний статус. Резолюція ЕКОСОР 1996/31 передбачає розширення можливостей участі неурядових організацій (навіть тих, які не мають консультативного статусу) в роботі міжнародних конференцій, що скликаються під егідою ООН, в тому числі з питань прав людини. Важливо зазначити, що в резолюції ЕКОСОР 1996/31 було закріплене положення щодо зупинення та скасування консультативного статусу неурядових організацій. Такі міри можуть бути застосовані «якщо організація явно зловживає своїм статусом шляхом чинення дій, що суперечать цілям і принципам Статуту ООН, в тому числі вчинення безпідставних або політично мотивованих дій, направлених проти держав-членів ООН» (п. 57 а)¹⁵. Це означає, що політичні партії та визвольні рухи в рамках ООН не можуть вважатися неурядовими організаціями та не можуть отримати консультативного статусу відповідно до положень зазначеної резолюції.

Згідно з вимогами ООН, для встановлення офіційних зв'язків з ЕКОСОР, неурядова організація повинна мати демократичну внутрішню структуру. Як правило, неурядові організації представляють собою постійно діючу структуру, на відміну від груп ad hoc. Так, для отримання консультативного статусу при ООН, згідно з п. 61. h Резолюції ЕКОСОР 1996/31, організація повинна надати докази свого існування щонайменше протягом двох років. Така постійна організація діє на основі установчих документів. Слід наголосити на значущості постійно діючих оперативних і розпорядчих органів неурядової організації. Їх персонал, який за аналогією з міжнародними міждержавними організаціями можна назвати «міжнародними службовцями неурядових організацій», уособлює неурядову організацію в міжнародних відносинах. У структуру неурядової організації зазвичай входить представницький орган – загальні збори членів, постійно діючий розпорядчий та оперативні органи, які обираються або призначаються для здійснення поточного управління. У великих організаціях фор-

муються комітети та відділи, включаючи внутрішні органи аудиту. Демократичність такої структури неурядової організації підтверджується можливістю членів організації впливати на прийняття рішень, демократичним шляхом обрання керівництва та його відповідальність перед усіма членами¹⁶.

Таким чином, у резолюціях ЕКОСОП держави-члени визначили правову основу співробітництва ООН з неурядовими організаціями. Було засновано інститут консультативного статусу, а також визначена процедура, за допомогою якої ЕКОСОП та її органи можуть отримувати експертну інформацію й консультуватися з цими організаціями з найважливіших питань економічного, соціального та культурного розвитку і захисту прав людини. Отже, неурядові організації отримали можливість безпосередньо контактувати з відповідними органами ООН і впливати на процеси в міжнародній системі захисту прав людини. Згідно з прийнятими ЕКОСОП рішеннями представники громадськості отримали законне право брати участь практично в усіх заходах, проведених ЕКОСОП. Створені під егідою ООН органи з різних аспектів прав людини також були відкриті для неурядових організацій.

Визначивши ключові критерії неурядових організацій відповідно до нормативних положень актів ООН, слід зазначити, що навіть в системі ООН існують розбіжності в застосуванні терміна «неурядова організація». У Доповіді групи відомих діячів щодо питання відносин між ООН та громадянським суспільством (Доповідь Кардозу) зазначено, що «існують значні непорозуміння щодо використання терміну «неурядова організація» в рамках ООН¹⁷. Прикладом може слугувати доповідь Генерального секретаря ООН «При великій свободі: до розвитку, безпеки і прав людини для всіх» використовуються два терміни – «неурядові організації» та «організації громадянського суспільства», причому частіше вживається останній.

Таким чином, у міжнародному праві існує необхідність прийняття єдиного уніфікованого міжнародно-правового акту щодо чітко встановленого визначення поняття МНУО. Починаючи з 1910 р. Інститут міжнародного права працював над закріпленням статусу МНУО і в 1950 р. був розроблений проект конвенції, метою якої було визначення «умов отримання міжнародного статусу асоціаціями, створених на основі приватної ініціативи»¹⁸. Згідно з проектом, конвенція повинна була поширюватися на «associations d'initiative privée» (асоціації приватної ініціативи), на англійській мові «non-governmental organizations brought into being by private initiative» (неурядові організації, створені за приватною ініціативою). Стаття 2 проекту пропонувала наступне визначення: «...об'єднання приватних осіб або спільнот, вільно створене приватною ініціативою, яке проводить, без корисливих мотивів, міжнародну суспільно корисну діяльність поза сферою інтересів виняткового внутрішнього порядку»¹⁹. Проте даний проект не було використано державами для подальшого розроблення і прийняття відповідного міжнародного документу. Надалі закріплення поняття МНУО відбувалося в рамках ООН у вищезазначених документах органів ООН.

У численних актах ООН неодноразово підтверджувалася важливість діяльності правозахисних МНУО, більше того, як в системі ООН, так і в рамках інших міжнародних організацій були прийняті міжнародні документи для забезпечення їх прав та обов'язків. Наприклад, у ст. 18 Декларації ООН про право та обов'язки окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи (1998 р.) зазначено «2. Окремим особам, групам, установам та неурядовим організаціям належить відігравати важливу роль і нести відповідальність щодо забезпечення демократії, заохочення прав людини та основних свобод та сприяти заохоченню і розвитку демократичних суспільств, інститутів та процесів. 3. Аналогічно, їм належить відігравати важливу роль і нести відповідальність у справі сприяння, у відповідних випадках, заохоченню прав кожної людини на соціальний і міжнародний порядок, при якому можуть бути повністю реалізовані права і свободи, закріплені у Загальній декларації прав людини та інших договорах у сфері прав людини»²⁰.

На основі вищезазначеного аналізу документів ООН щодо регулювання статусу «неурядових організацій» можна запропонувати наступне визначення поняття «правозахисна міжнародна неурядова організація» – це недержавне, некомерційне, незалежне формування чи об'єднання з чітко визначеною внутрішньою демократичною структурою, створене з метою забезпечення та захисту прав та свобод людини і громадянина на основі принципів міжнародного права і яке здійснює свою діяльність у декількох державах.

¹ Lindblom A.-K. Non-Governmental Organisations in International Law / Anna-Karin Lindblom // Cambridge; N.-Y. : Cambridge Univ. Press, 2005. – P. 36.

² Van Boven T. C. The role of non-governmental organizations in international human rights standard-setting: a prerequisite of democracy / Theo van Boven // CWSL Scholarly Commons, 1989 : [Electronic source]. – Available from: <http://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1444&context=cwilj>

³ Nerfin M. The Future of the United Nations System; Some Questions on the Occasion of an Anniversary / Mark Nerfin // Development Dialogue, 1985, no. 1, pp. 5–29.

⁴ Galtung Johan. The United Nations Today: Problems and Some Proposals / Johan Galtung // Lecture Delivered on the Occasion of His Appointment as Visiting Professor on the Rolling Chair in International Peace and Conflict Research, Faculty of Law, University of Groningen. – Oct. 24, 1988.

⁵ Кузнецова Е. В. Международные неправительственные организации (правовые вопросы) : учеб. пособие для студентов юрид. спец. / Е. В. Кузнецова. – Минск : БГУ, 2006. – С. 13.

⁶ Кузнецова Е. В. Эволюция консультативного статуса международных неправительственных организаций при Экономическом и социальном совете ООН / Е. В. Кузнецова // Белорусский журнал международного права и международных отношений, № 3. – С. 27.

⁷ ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968 : [Electronic source]. – Available from: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/92/IMG/NR000792.pdf>

⁸ Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного Суда – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

¹¹ Van Boven T. C. Non-State Actors; Introductory Comments / Theo van Boven // The Legitimacy of the UN, 1997, pp. 4–6.

¹² Там само.

¹³ Резолюция ЭКОСОС 288 (X) от 27 февраля 1950 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31832.html>

¹⁴ ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968 : [Electronic source]. – Available from: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/92/IMG/NR000792.pdf>

¹⁵ Резолюция ЭКОСОС 1996/31 от 24 июля 1996 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1996/r1996-31.pdf>

¹⁶ Кузнецова Е. В. Международные неправительственные организации (правовые вопросы) : учеб. пособие для студентов юрид. спец. / Е. В. Кузнецова. – Минск : БГУ, 2006. – С. 16.

¹⁷ Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, A/58/817. UN General Assembly, Fifty-eighth session. – 11 June 2004.

¹⁸ Annuaire de l'Institut de Droit International, 1950, Tome I. P. 547–548.

¹⁹ Annuaire de l'Institut de Droit International, 1950, Tome II. P. 353.

²⁰ Декларация ООН про право та обов'язки окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати та захищати загально-визнані права людини та основні свободи від 09.12.1998 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_349

Резюме

Лебідь В. П. Поняття та критерії виділення правозахисних міжнародних неурядових організацій в системі ООН.

У статті проаналізовано основні критерії та принципи неурядових організацій, встановлених у документах ООН. Охарактеризовано еволюцію поняття «неурядова організація» на основі аналізу резолюцій ЕКОСОП та визначено необхідні ознаки неурядових організацій та міжнародних неурядових організацій для встановлення офіційних зв'язків із ЕКОСОП шляхом отримання консультативного статусу. Автором обґрунтовано важливість діяльності правозахисних міжнародних неурядових організацій в системі ООН та сформульовано визначення цього поняття у відповідності до встановлених у рамках ООН принципів та підходів у доктрині міжнародного права. У статті також висвітлено проблематику відсутності уніфікованого поняття «неурядова організація» в міжнародному праві та наголошено на необхідності вироблення чіткого міжнародно-правового регулювання їх діяльності.

Ключові слова: неурядова організація, міжнародна неурядова організація, права людини, ООН, ЕКОСОП, консультативний статус.

Резюме

Лебедь В. П. Понятие и критерии выделения правозащитных международных неправительственных организаций в системе ООН.

В статье проанализированы основные критерии и принципы неправительственных организаций, установленных в документах ООН. Охарактеризовано эволюцию понятия «неправительственная организация» на основе анализа резолюций ЭКОСОС и определены необходимые признаки неправительственных организаций и международных неправительственных организаций для установления официальных связей с ЭКОСОС путем получения консультативного статуса. Автором обоснована важность деятельности правозащитных международных неправительственных организаций в системе ООН и сформулировано определение этого понятия в соответствии с установленными в рамках ООН принципов и подходов в доктрине международного права. В статье также рассмотрена проблематика отсутствия унифицированного понятия «неправительственная организация» в международном праве и отмечена необходимость выработки четкого международно-правового регулирования их деятельности.

Ключевые слова: неправительственная организация, международная неправительственная организация, права человека, ООН, ЭКОСОС, консультативный статус.

Summary

Lebid V. The concept and defining criteria of human rights international non-governmental organizations in the UN system.

The article is dedicated to the analysis of the main criteria and principles of non-governmental organizations set out in UN documents. The author characterizes the evolution of the concept «non-governmental organization» based on the analysis of ECOSOC resolutions and defines the necessary indications of non-governmental organizations and international non-governmental organizations for establishing official relations with ECOSOC by receiving the consultative status. The author proves the importance of the activities of human rights international non-governmental organizations in the UN system and represents the definition of the term in accordance with the established in the framework of the UN principles and approaches in the doctrine of international law. The author also emphasizes on the problem of the absence of unified concept of «non-governmental organization» in international law and stresses the need for a clear international legal regulation of their activities.

Key words: non-governmental organization (NGO), international NGO, human rights, the UN, ECOSOC consultative status.