

УДК 342.7

ДОБРОВОЛЬЧЕСТВО В СИСТЕМЕ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2018 г.

Н.Ю. Кирюшина, А.В. Шартынова

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

kirushina@unn.ru

Поступила в редакцию 24.05.2018

Доказывается, что добровольческая деятельность граждан в качестве самоорганизации гражданского общества носит правозащитный характер. В правовой теории и правоприменительной практике существует неопределённость относительно сущности, содержания и моделей регулирования добровольческой деятельности граждан. Адекватное правовое регулирование добровольчества позволит полноценно включить ее в правозащитную систему общества и способствовать состоянию правовой защищенности личности.

Ключевые слова: добровольчество, правозащитная деятельность, гражданское общество, Российская Федерация.

Безусловной ценностью современного цивилизованного общества является правовая защищенность личности. Имеет значение не только качество правового регулирования, осуществляемого государством в отношении статуса индивида, но и специальная деятельность по обеспечению и поддержанию состояния защищенности. Представляется актуальным обратить внимание на то, что общество само по себе обладает способностью к самоорганизации, осуществляя тем самым правозащитные задачи. С нашей точки зрения, особую роль в данной системе играет добровольческая деятельность, что и попытаемся доказать.

Категория «правозащитная деятельность» попала в поле интенсивного научного интереса относительно недавно. Имеется множество попыток исследовать ее сущность и содержание, предложить понимание, адекватное задачам современного правового регулирования. Отметим некоторые аспекты правозащитной деятельности, которые особо интересуют исследователей. Во-первых, это теоретический анализ понятия «правозащита» [1], а также смежных понятий «правозащитная система» [2, 3], «правозащитная политика» [4, 5]. Правозащита рассматривается учеными как одна из функций государства [6]. Во-вторых, научный интерес вызывает роль неправительственных правозащитных организаций [7] и их взаимодействие с политическими институтами в Российской Федерации [8]. В этих работах внимание сосредоточивается на месте гражданского общества в жизни государства, его роли в формировании конструктивных и открытых отношений между властью и гражданами. В-третьих, отметим работы о месте правового воспитания в правозащитной политике [9], так как это также затраги-

вает отдельные функции добровольческой деятельности.

Не сложилось в науке консенсусной интерпретации понятия «правозащитная деятельность». Существует позиция, что потребность в защите права возникает только после его непосредственного нарушения либо при существовании реальной угрозы такого нарушения. Охрана же прав начинается с установления общего правового режима, с определения базовых наказуемых деяний, обозначения гарантий и другой деятельности, осуществляемой до нарушения прав и свобод. Согласно интерпретации В.М. Сырых правозащитная деятельность государства, его органов представляет собой ответную реакцию на совершенные в обществе нарушения правового порядка и начинается с того момента, как правоохранительные и иные органы государства приступают к активной борьбе с противоправными деяниями, условиями и причинами, их порождающими. Следовательно, «объектом правозащитной деятельности предстает сфера противоправных деяний» [10, с. 426]. «На стадии правозащиты государство применяет принуждение в целях: 1) пресечения совершаемых правонарушений; 2) обеспечения реального исполнения нарушенных субъективных прав; 3) выявления лиц, совершающих противоправные деяния, и принятия к ним мер государственного принуждения; 4) надлежащего исполнения виновными лицами мер уголовного или административного наказания, дисциплинарной или гражданской ответственности; 5) принятия превентивных мер в отношении лиц, совершивших объективно противоправные деяния» [10, с. 427].

Однако есть и другое мнение. Так, А.В. Малько считает правозащитную политику

особой разновидностью правоохранительной политики, но вместе с тем они вместе являются разновидностями правовой политики в целом и выступают взаимосвязанными институтами современной правовой жизни. С его точки зрения, «всякая правозащитная политика выступает правоохранительной, но не всякая правоохранительная – правозащитной» [11, с. 16]. По его словам, «если под правоохранительной политикой понимается научно обоснованная, последовательная и комплексная деятельность государственных и негосударственных структур по повышению эффективности охранительной функции права, совершенствованию правоохраны, выстраиванию правоохранительной системы, то под правозащитной политикой – научно обоснованная, последовательная и комплексная деятельность государственных и негосударственных структур по оптимизации защиты прав человека, совершенствованию средств и способов правозащиты, выстраиванию полноценной правозащитной системы» [11, с. 15]. Таким образом, если следовать этой логике, правовое понятие «охрана» значительно шире, чем «защита», кроме того, второе является частью первого» [12, с. 11].

Однако следует обратить внимание на то, что защита не должна пониматься только как принудительный способ осуществления права компетентными органами, в этом случае исследователи сталкиваются с невозможностью включить в это понятие такой институт, как самозащита [13, с. 15]. А между тем граждане обладают правом самостоятельно отстаивать и защищать свои права, следовательно, правозащита выходит в пространство гражданского общества.

Таким образом, в общем смысле правозащитная деятельность подразумевает применение мер, позволяющих воспрепятствовать нарушению субъективного права или восстановить нарушенное субъективное право. Однако представляется, что не достигнуто полноценное понимание данной категории, ее сущностного значения. Самый очевидный способ исследовать понятие – это оттолкнуться от лексического значения. Однако такой подход приводит к упрощенному пониманию защиты прав индивида и сообщества, с одной стороны. С другой стороны, мы неизбежно приходим к вопросу соотношения категорий «правозащитная» и «правоохранительная» деятельность.

Однако в русском языке слова «защита» и «охрана» синонимичны, часто употребляются для объяснения друг друга. Так, например, согласно толковому словарю В. Даля, охранять – «стеречь, беречь, оберегать, сторожить, караулить; боронить, защищать, безопасить, крыть, отстаивать, заступать, застаивать, держать в

целости, сохранно, спасать», а защищать – «оберегать, охранять, оборонять, отстаивать, заступаться, не давать в обиду; закрывать, загораживать охраняя» [14]. Это позволяет сделать вывод, что в случае правозащиты и правоохраны недостаточно полагаться только на лексическое значение терминов. В поисках опоры для наполнения терминов особенным содержанием и в целях разграничения значений в правовом поле необходимо обращаться к социальной практике.

К сожалению, многие исследования содержат выводы, основанные именно на указанном выше подходе, и правозащитную деятельность понимают как деятельность по восстановлению уже нарушенного права [11]. С этим трудно согласиться, потому что, например, адвокат, обеспечивая защиту обвиняемого в уголовном процессе, не осуществляет восстановление нарушенного права. Тем не менее, адвокат в данном случае осуществляет именно правозащитную деятельность.

В поисках сущностного содержания правозащитной деятельности предлагаем отталкиваться от институционального аспекта. В официальном законодательстве термины «правоохрана» и «правозащита» чаще всего используются в одном значении [15, с. 93]. Под правоохранительной деятельностью обычно понимают такую «государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка» [16, с. 9]. В российском праве сложилось однозначное понимание правоохранительной системы, которая осуществляет, соответственно, правоохранительную деятельность. Особую значимость в обеспечении режима законности и своевременного выявления противоправных деяний имеют специальные правоохранительные органы государства: прокуратура, милиция, органы юстиции, органы государственной безопасности, таможенные органы, органы пограничной службы. Названные органы осуществляют контрольно-надзорные функции применительно ко всем участникам соответствующих правоотношений либо выборочно, при наличии жалоб, заявлений, иной информации о допущенных правонарушениях. Очевидно, что эти субъекты осуществляют не что иное, как восстановление нарушенных прав граждан (суды, принимая решение в пользу прав и законных интересов гражданина, полиция, пресекая правонарушения и привлекая к ответственности).

Субъекты правозащитной деятельности более многообразны, в их перечень можно вклю-

чить не только государственные учреждения, но также и самого человека, обладающего правом защищать свои права и свободы самостоятельно, а также негосударственные организации и общественные объединения. При этом «в систему правозащитных субъектов входят, по определению, и все правоохранительные органы страны» [15, с. 98].

Согласно установленному конституционно-му порядку государственная защита прав граждан осуществляется, например, институтом Уполномоченного по правам человека. Также создаются комиссии по правам человека. Это яркие и однозначные субъекты правозащиты. Они, однако, не обладают собственными полномочиями по восстановлению нарушенных прав граждан, а обращаются в уполномоченные органы, которые должны предпринять действия для восстановления нарушенных прав. Такова же позиция прокуратуры, когда мы говорим о ее функции защиты прав граждан (например, жилищных). От лица прокурора выносятся представления, в котором предписывается определенным субъектам нарушения устранить, граждан в правах восстановить [17]. Как видим, указанные субъекты собственными полномочиями по восстановлению нарушенных прав не обладают, осуществляя правозащитную деятельность.

Наиболее значимыми в общественном сознании являются такие субъекты, как правозащитные организации. Это не что иное, как самоорганизация гражданского общества в целях наблюдения за состоянием реализации прав человека и привлечения внимания, создания резонанса в случаях нарушений этих прав. Правозащитные организации также не имеют собственных полномочий по восстановлению прав, но своей деятельностью во многом определяют состояние правовой защищенности личности.

Можно сделать вывод, что правозащитная деятельность представляет собой деятельность по наблюдению за состоянием правовой защищенности личности и общества и немедленному реагированию на факты нарушений, понуждая элементы правоохранительной системы предпринять необходимые действия для восстановления нарушенных прав.

Гражданское общество, обладая определенной степенью независимости от государства, формирует структуры, отражающие повседневные потребности и интересы граждан. Очевидно, что многие элементы гражданского общества как раз функционируют в области правозащиты, будь то защита политических, экономических, экологических или других видов прав и свобод граждан.

Одним из важных системных элементов гражданского общества представляется добро-

вольческая деятельность граждан, которая отражает многие качественные характеристики, определяющие уровень развития гражданского общества. В российском законодательстве для обозначения людей общественного служения используется термин «доброволец», в современном законодательстве зарубежных стран применяется термин «волонтер». Слово «волонтер» произошло от французского *volontaire*, которое в свою очередь произошло от латинского *voluntarius* и в дословном переводе означает «доброволец, желающий». Основным из действующих законов Российской Федерации, который содержит правовую норму, касающуюся добровольцев, является Федеральный закон от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (далее в тексте – Закон № 135-ФЗ). В ст. 2 этого закона под благотворительной деятельностью предлагается понимать «добровольную деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки». В ст. 5 есть понятие «добровольцы»: физические лица, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного выполнения работ, оказания услуг (добровольческой деятельности).

Сегодня добровольчество представляет собой инициативную деятельность граждан по оказанию взаимопомощи и социальному служению. Очевидно, участие добровольцев в судьбе отдельных граждан (спасение на водах, уход за престарелыми и больными, забота о детях-сиротах) обеспечивает собственно реализацию прав указанных граждан и, как следствие, состояние защищенности их прав (на жизнь, здоровье, участие в общественной жизни, на образование и воспитание...). Более того, в случаях добровольчества по тушению пожаров, восстановлению поврежденных лесов обеспечивается состояние защиты всех граждан и общества в целом.

Тем не менее добровольческая деятельность нуждается в необходимой степени организованности. В процессе ее достижения решаются две базовые задачи: происходит обучение построению совместной деятельности для решения проблемы и формируется институциональная структура добровольчества, способная обеспечить координацию, представительство и взаимодействие с властью. При этом институциональная структура добровольчества воплощает собой институциональную структуру гражданского общества. И по сути – обеспечивает

функционирование гражданского общества, выступая самостоятельной и самоорганизуемой деятельностью членов общества.

На законодательном уровне урегулированы вопросы организации подобных элементов. Ярким примером, безусловно, является деятельность Общественной палаты Российской Федерации. Однако, помимо этого, предусмотрена деятельность ряда других институциональных элементов. На основании ст. 20 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» и Указа от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» при МВД России и территориальных органах МВД России образованы общественные советы. Названными нормативными правовыми актами установлено, что общественные советы образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе полиции.

Общественные советы, активно создаваемые в последние годы, предполагают также добровольческую деятельность их участников. Собственно, также обеспечивают наблюдение за состоянием правовой защищенности и реагируют на факты нарушения прав.

Таким образом, правозащитная деятельность выступает неотъемлемым элементом и качественной характеристикой самоорганизации современного гражданского общества. Добровольческая деятельность влияет на состояние правовой защищенности личности, отчасти обеспечивает таковую. Другими словами, она имеет правозащитный характер. Соответственно, адекватное правовое регулирование добровольчества позволит полноценно включить ее в правозащитную систему общества.

Список литературы

1. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 448.
2. Калинина Т.М.. Российская и европейская правозащитные системы (Соотношение и проблемы согласования): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2002. С. 187.
3. Рудковский В.А., Ходарева Т.В. Правозащитная система: понятие и элементы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3. С. 14–18.
4. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: вопросы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
5. Редько А.А. Правозащитная политика и ее место в правовой политике (теоретико-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.
6. Земскова А.И. Место и значение правозащитной функции государства в системе функций государства: вопросы классификации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 2. С. 5–8.
7. Гаврилова А.В. Общественные объединения в правозащитной деятельности: Учеб. пособие. Кемерово: КемГУ, 2016. С. 234.
8. Левин А.А. Взаимодействие неправительственных правозащитных организаций с политическими институтами в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2. Т. 1. С. 140–144.
9. Редько А.А. Место и роль правового воспитания в правозащитной политике // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 1. С. 24–27.
10. Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. 6-е изд. М.: Юстицинформ, 2012.
11. Малько А.В. Правозащитная политика как особая разновидность правоохранительной политики в современной России // Современное право. 2011. № 8. С. 15–19.
12. Саенко Л.В. Конституционно-правовые основы охраны и защиты семьи в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 11.
13. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005.
14. Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. URL: <http://slovardalja.net> (дата обращения: 12.03.2018).
15. Цымбалюк Н.И. «Правоохрана» и «правозащита» – идентичности или антиподы в правовом государстве? // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 2. С. 93–98.
16. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало, 2007.
17. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Фе-

дерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018). Ст. 24.

18. Карташов В.Н. Правозащитная система: понятие, основные типы и принципы // Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации. Н. Новгород, 2003.

19. Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1972. С. 130–131.

20. Пономаренков В.А., Пономаренкова И.А. Правоохранительная и правозащитная деятельность: содержание и соотношение понятий // Актуальные проблемы правоправедения. 2010. № 2.

VOLUNTEERING WITHIN THE HUMAN RIGHTS DEFENSE SYSTEM

N.Yu. Kiryushina, A.V. Shartynova

The article argues that citizens' volunteering being a part of civil society self-organization has the human rights defense nature. In Russian legal doctrine and regulatory enforcement, there is uncertainty regarding the essence, content and regulation models of volunteer activity. Adequate legal regulation of volunteering will allow it to be fully incorporated into the human rights system of society and will contribute to the legal protection of the individual.

Keywords: volunteering, human rights, civil society, Russian Federation.

References

1. Avtonomov A.S. Prava cheloveka, pravozashchitnaya i pravoohranitel'naya deyatel'nost'. M., 2009. S. 448.
2. Kalinina T.M. Rossijskaya i evropejskaya pravozashchitnye sistemy (Sootnoshenie i problemy soglasovaniya): Dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01. N. Novgorod, 2002. S. 187.
3. Rudkovskij V.A., Hodareva T.V. Pravozashchitnaya sistema: ponyatie i ehlementy // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2012. № 3. S. 14–18.
4. Rybakov O.Yu. Rossijskaya pravovaya politika v sfere zashchity prav i svobod lichnosti: voprosy teorii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2005.
5. Red'ko A.A. Pravozashchitnaya politika i ee mesto v pravovoj politike (teoretiko-pravovoj analiz): Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. SPb., 2011.
6. Zemskova A.I. Mesto i znachenie pravozashchitnoj funkcii gosudarstva v sisteme funkcij gosudarstva: voprosy klassifikacii // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2010. № 2. S. 5–8.
7. Gavrilova A.V. Obshchestvennye ob"edineniya v pravozashchitnoj deyatel'nosti: Ucheb. posobie. Kemerovo: KemGU, 2016. S. 234.
8. Levin A.A. Vzaimodejstvie nepravitel'stvennyh pravozashchitnyh organizacij s politicheskimi institutami v Rossijskoj Federacii // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 2. T. 1. S. 140–144.
9. Red'ko A.A. Mesto i rol' pravovogo vospitaniya v pravozashchitnoj politike // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2010. № 1. S. 24–27.
10. Syryh V.M. Teoriya gosudarstva i prava: Ucheb. nik dlya vuzov. 6-e izd. M.: Yusticinform, 2012.
11. Mal'ko A.V. Pravozashchitnaya politika kak osobaya raznovidnost' pravoohranitel'noj politiki v sovremennoj Rossii // Sovremennoe pravo. 2011. № 8. S. 15–19.
12. Saenko L.V. Konstitucionno-pravovye osnovy ohrany i zashchity sem'i v Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2006. S. 11.
13. Marhgejm M.V. Zashchita prav i svobod cheloveka i grazhdanina v sovremennoj Rossii: sistemnaya konstitucionnaya model', problemy ee funkcionirovaniya i sovershenstvovaniya. Rostov-na-Donu: Rostizdat, 2005.
14. Tolkovyj slovar' zhivago velikorussskogo yazyka Vladimira Dalja. URL: <http://slovardalja.net> (data obrashcheniya: 12.03.2018).
15. Cymbalyuk N.I. «Pravoohrana» i «pravozashchita» – identichnosti ili antipody v pravovom gosudarstve? // Aktual'nye voprosy bor'by s prestupleniyami. 2015. № 2. S. 93–98.
16. Gucenko K.F., Kovalev M.A. Pravoohranitel'nye organy: Ucheb. dlya studentov juridicheskikh vuzov i fakul'tetov. M.: Zerkalo, 2007.
17. Federal'nyj zakon ot 17.01.1992 g. № 2202-1 (red. ot 31.12.2017) «O prokureture Rossijskoj Federacii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.02.2018). St. 24.
18. Kartashov V.N. Pravozashchitnaya sistema: ponyatie, osnovnye tipy i principy // Rossijskaya i evropejskaya pravozashchitnye sistemy: sootnoshenie i problemy garmonizacii. N. Novgorod, 2003.
19. Matuzov N.I. Pravovaya sistema i lichnost'. Saratov, 1972. S. 130–131.
20. Ponomarenkov V.A., Ponomarenkova I.A. Pravoohranitel'naya i pravozashchitnaya deyatel'nost': sodержanie i sootnoshenie ponyatij // Aktual'nye problemy pravopavedeniya. 2010. № 2.