

УДК 342.7

**ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
В СИСТЕМЕ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

© 2019 г.

*А.В. Шартынова*

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

wartynova@gmail.com

*Поступила в редакцию 15.01.2019*

Рассматривается роль добровольческих некоммерческих организаций, выполняющих правозащитные функции. Статус некоммерческих организаций в системе правозащитной деятельности относится к числу спорных, обусловлен наличием неоднозначных исторических предпосылок. Вопросы законодательного регулирования и практики правоприменения в отношении таких организаций нуждаются в детальной проработке. Добровольческие организации могут выступать субъектами правозащитной деятельности и должны быть включены в правозащитную систему общества в качестве одного из элементов, что будет обеспечивать состояние правовой защищенности личности.

*Ключевые слова:* добровольчество, правозащитная деятельность, некоммерческие организации, Российская Федерация.

Конституционное закрепление ценности прав и свобод человека и гражданина является одним из важнейших достижений российского государства. Важным составляющим звеном в обеспечении состояния защищенности граждан является система органов государственной власти. В последнее время все более актуальным становится изучение вопроса влияния институтов гражданского общества на систему правоохранительных органов власти, их участие в правоохранительной и правозащитной политике. Важно подчеркнуть изменение роли самого общества в решении правозащитных задач. Нами в предыдущих публикациях была рассмотрена роль добровольчества в правозащитной системе. Однако вопросы организации и правового регулирования деятельности субъектов правозащиты остаются открытыми и дискуссионными. Рассмотрим роль некоммерческих организаций в правозащитной системе, определим специфику добровольческих инициатив, оформленных посредством деятельности таких организаций.

Правозащита рассматривается учеными как одна из функций государства [1]. Тем не менее научный интерес вызывает роль неправительственных правозащитных организаций [2] и их взаимодействие с политическими институтами в Российской Федерации [3]. Некоторые направления правозащитной деятельности осуществляются некоммерческими организациями в форме добровольчества [4].

Некоторые авторы (например, С.С. Юрьев) [5] выделяют в категории «защита» узкое и широкое понимание. В узком смысле правозащита – это право на обращение в суд и осуществле-

ние иных правомерных деяний для пресечения правонарушения, то есть в этом смысле деликт необходим. В широком смысле «защитой» являются любые меры общей и частной превенции, направленные на предупреждение противоправных деяний и устранение причин, их порождающих, и с этой точки зрения нормативное урегулирование желательных для законодателя правил поведения в соответствующей области общественных отношений может расцениваться как защита».

Н.В. Витрук [6] полагает, что иногда отождествление понятий «правоохрана» и «правозащита» в целом оправданно, однако он сам предпочитает термин «охранительно-защитная публичная деятельность». Ее субъектами он считает государство, органы публичной власти и их должностных лиц, а что касается самозащиты, то понятие охраны уже не может применяться к деятельности человека по отстаиванию своих прав.

Правоохранительные органы выступают в защиту публичных интересов, не выделяют частноправовые интересы, которые реализуются в восстановлении права в гражданско-правовом производстве. Е.В. Януш [7] пишет: «понятия “правоохранительная деятельность” и “правозащитная деятельность” могут быть тождественны, но разрешение этого вопроса зависит от предмета посягательства. Если речь идет об охране и защите самого права как регулятора общественных отношений, то эти понятия идентичны. Если же речь идет о защите субъективных прав граждан, о восстановлении нарушенного права, то понятия не тождественны, и “правоохранительная деятельность” не включа-

ет «правозащитную деятельность», так как первая осуществляется везде и всегда, выражается в пассивной форме (путем закрепления норм права, установления запретов и ответственности за их нарушение), в то время как защита прав, свобод и законных интересов субъектов права возможна только при нарушении права и только в активной форме (путем обращения в суд, вынесения решения, наложения ареста на имущество и пр.)».

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. А.С. Автономов [8] приводит следующее обобщающее определение: «меры, позволяющие воспрепятствовать нарушению субъективного права и/или восстановить нарушенное субъективное право, – это правозащитная деятельность».

Нужно отметить, что гражданину предоставлен на законодательном уровне целый спектр инструментов по защите собственных прав, и основной вопрос заключается в его возможностях противостоять государству и использовать эти средства при реализации собственных прав. Таким образом, значение имеет не только формальная юридическая сторона проблемы и наличие законодательства в области защиты прав человека, но также и его самостоятельные усилия, и возможности в этом отношении, в том числе и в составе организованных групп гражданского общества. Правозащитные механизмы функционируют в двух плоскостях: фактическом и юридическом. Правовая основа является важной, но не единственной составляющей механизма защиты прав и свобод человека. При этом деятельность государства и отдельных его частей необходима во взаимодействии с другими элементами общества.

Побудить государство и другие субъекты к выполнению ими существующих для них правозащитных обязанностей только законом, не используя других средств, в каждом конкретном случае едва ли удастся. Более того, даже обращение в суд нельзя считать единственной формой защиты прав и свобод человека и гражданина, должна существовать система, которая бы позволяла осуществлять защиту через множество каналов и средств.

П.П. Глущенко [9, с. 52] пишет, что институт правозащитной деятельности – это совокупность мероприятий экономического, политического, идеологического, социального, админи-

стративно-управленческого и правового характера, регламентированных национальным законодательством, в полной мере соответствующим общепризнанным принципам и нормам международного права, предназначенных (мероприятий) для осуществления реализации и защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Критерий подчинения закону со стороны государства, граждан и их объединений ставит вопрос о перечне субъектов правозащитной деятельности. К ним можно отнести государственные и негосударственные субъекты (или, как их называет А.А. Редько [10], первичные и вторичные). К государственным органам, являющимся субъектом правозащитной деятельности, относят, например, уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также уполномоченных по правам человека субъектов РФ, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, советы по развитию гражданского общества и прав человека в регионах. Суды, прокуратура и правоохранительные органы также осуществляют правозащитные функции. Именно государственные субъекты ответственны за проведение в жизнь определенного политико-правового курса, то есть правозащитной политики.

К негосударственным субъектам можно отнести общественные объединения и организации, адвокатов, международные общественные организации, отдельных граждан, осуществляющих защиту своих интересов или интересов третьих лиц. Эти институты ведут правозащитную деятельность на началах добровольности и личной инициативы. И хотя правозащитная политика в России формируется и реализуется преимущественно государственными органами, одним из существенных показателей демократичности государства выступает степень вовлеченности в данный процесс гражданского общества и его институтов.

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 [11, 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 восстано-

вить нарушенное субъективное право. Однако представляется, что не достигнуто полноценного понимания 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.

Рассматривая соотношение правозащитной и правоохранительной деятельности, следует отметить следующие критерии. С точки зрения направленности деятельности, имея в виду объект, отметим расхождение. В случае правозащиты, как правило, речь идет о восстановлении уже нарушенного права, в любом случае профилактические мероприятия направлены на предотвращение от нарушения права, необходимо совершение неких активных действий, тогда как правоохрана может осуществляться пассивным соблюдением законодательства.

С точки зрения субъектного состава, правозащитная деятельность позволяет включить в нее более широкий круг участников. Критерий субъектного состава, на наш взгляд, является ключевым отличительным признаком правозащиты от правоохраны. Возможность участия неправительственных организаций и отдельных граждан в качестве субъекта реализации добровольческой миссии отделяет одно явление от другого. И, безусловно, законодательное закрепление процессуальных действий правоохранительных органов гораздо жестче, нежели свобода действий адвокатов, представителей правозащитных движений. Здесь скорее действует разрешительный принцип, разрешено все, кроме того, что запрещено.

Таким образом, изучение возможностей субъектов правозащитной деятельности позволит охарактеризовать явление в целом, определить организационные формы реализации такой деятельности, сделает очевидным направление развития законодательства в попытках правового урегулирования деятельности участников правозащитного движения.

В целом можно выделить 2 основные формы участия: индивидуальное и коллективное. Случаи успешной практики защиты отдельных правозащитников в истории нашей страны достаточно известны. Нам представляется актуальным обратить внимание читателя на роль неправительственных организаций, как принято их называть в зарубежных странах, или некоммерческих организаций в России.

Ярким примером такой организации является деятельность Московской Хельсинкской

группы (далее – МХГ) на территории РФ. Свою деятельность организация осуществляла как в СССР, так и в наше время. История становления и развития МХГ представляет, безусловно, научный интерес в юридической литературе, тем не менее аспекты и формы деятельности организации изучения не требуют. Конечно, положение участников, условия, отношение органов власти, в частности правоохранительных органов, тогда и сейчас сравнивать не представляется возможным. Однако факт деятельности некоммерческой организации подтверждает нашу гипотезу о возможности участия таких субъектов в качестве элементов правозащитной системы.

Таким образом, субъектный состав может выступать в качестве отличительного критерия, разграничивающего понятия правоохранительной и правозащитной деятельности. Расширенные возможности включения в качестве субъекта правозащитной деятельности некоммерческих организаций являются, на наш взгляд недооцененными. Роль и место таких организаций правозащитного характера, безусловно, нуждается в уточнении с точки зрения организационного и правового характера. Тем не менее потенциал таких субъектов велик, что способствуют укреплению состояния защищенности личности в нашей стране.

Граждане, занимающие активную жизненную позицию, сегодня все чаще участвуют в общественных мероприятиях российского и международного уровня. Желание прийти на помощь, оказать содействие в трудной жизненной ситуации присуще нашим соотечественникам испокон веков. В предыдущих работах нами ранее отмечалось и считаем необходимым подчеркнуть еще раз, что «сегодня добровольчество представляет собой инициативную деятельность граждан по оказанию взаимопомощи и социальному служению» [12]. Формы и субъекты такой помощи отличаются друг от друга. Это может быть и участие в поисковых и спасательных работах отдельных граждан, и социальная сфера – помощь пожилым, забота о детях-сиротах, и медицинская – уход за престарелыми людьми, нуждающимися в медикаментах и специальном обслуживании. Все эти действия, в конечном счете, направлены на обеспечение реализации состояния защищенности таких прав, как: право на жизнь, участие в общественной жизни, защита детства и материнства и т.д. Порой участники своими действиями осуществляют защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду, управление делами государства. Как правило, это происходит в рамках сотрудничества с правоохранительными органами и органами государственной власти в целом.

На законодательном уровне урегулированы вопросы организации подобной деятельности. В качестве примера может служить образование общественных советов при МВД, его территориальных подразделениях. Общественные советы решают вопросы обеспечения задачи согласования общественно значимых интересов субъектов гражданского общества и органов государственной власти РФ и на местах, в том числе решения вопросов правоохранительных органов. Деятельность общественных советов является ярким примером активного участия граждан в добровольчестве. Таким образом, одним из эффективных инструментов наблюдения за состоянием правовой защищенности и реагирования на факты нарушения прав является деятельность добровольцев в составе действующей организации.

Безусловно, правозащитная деятельность сегодня является индикатором уровня развития самоорганизации российского гражданского общества. Добровольческая деятельность влияет на состояние правовой защищенности личности, отчасти обеспечивает ее в форме деятельности некоммерческих организаций. Необходимо предусмотреть в рамках правового регулирования добровольчества формы включения его в правозащитную систему общества.

#### Список литературы

1. 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.

2. Гаврилова А.В. Общественные объединения в правозащитной деятельности: Учеб. пособие. Кемерово: КемГУ, 2016. С. 234.

3. Левин А.А. Взаимодействие неправительственных правозащитных организаций с политическими институтами в Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2. Т. 1. С. 140–144.

4. Редько А.А. Место и роль правового воспитания в правозащитной политике // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 1. С. 24–27.

5. Юрьев С.С. Правовой статус национальных меньшинств (теоретико-правовой анализ). 2-е изд. М., 2000. С. 10–11.

6. Витрук Н.В. Общая теория правового статуса личности. М., 2008. С. 358.

7. Януш Е.В. О соотношении понятий «юридическая деятельность», «правоохранительная деятельность» и «правозащитная деятельность» // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». № 4. 2017. С. 38–46.

8. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 448.

9. Глушенко П.П. Актуальные проблемы дальнейшего совершенствования правозащитной деятельности // Социология и право. № 2 (19). 2013. С. 51–55.

10. Редько А.А. Правозащитная политика и ее место в правовой политике (теоретико-правовой анализ): Автореферат. СПб., 2011.

11. 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. С. 198.

12. Кирюшина Н.Ю., Шартынова А.В. Добровольчество в системе правозащитной деятельности // Вестник ННГУ. 2018. № 4. С. 123.

## VOLUNTEER NON-PROFIT ORGANIZATIONS WITHIN THE HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEM

A. V. Shartynova

The article discusses the role of volunteer non-profit organizations performing human rights defense functions. The status of non-profit organizations in the system of human rights activities is controversial, due to the ambiguous history of such organizations. Issues of legislative regulation and law enforcement practice in relation to such organizations require a detailed study. Volunteer organizations can be subjects of human rights activities and should be included in the human rights system of society as one of its elements to ensure legal protection of the individual.

*Keywords:* volunteer, human rights protection, non-profit organization, Russian Federation.

#### References

1. Zemskova A.I. Mesto i znachenie pravozashchitnoj funkcionii gosudarstva v sisteme funkcionij gosudarstva: voprosy klassifikacii // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2010. № 2. S. 5–8.

2. Gavrilova A.V. Obshchestvennye ob"edineniya v pravozashchitnoj deyatelnosti: Ucheb. posobie. Kemerovo: KemGU, 2016. S. 234.

3. 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.

4. Red'ko A.A. Mesto i rol' pravovogo vospitaniya v pravozashchitnoj politike // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. 2010. № 1. S. 24–27.

5. Yur'ev S.S. Pravovoj status nacional'nyh men'shinstv (teoretiko-pravovoj analiz). 2-e izd. M., 2000. S. 10–11.

6. Vitruk N.V. Obshchaya teoriya pravovogo statusa lichnosti. M., 2008. S. 358.

7. Yanush E.V. O sootnoshenii ponyatij «yuridicheskaya deyatelnost'», «pravoohranitel'naya deyatelnost'» i «pravozashchitnaya deyatelnost'» // Ehlektronnoe prilozhenie k «Rossijskomu yuridicheskomu zhurnalu». № 4. 2017. S. 38–46.

8. Avtonomov A.S. Prava cheloveka, pravozashchitnaya i pravoohranitel'naya deyatel'nost'. M., 2009. С. 448.
9. Glushchenko P.P. Aktual'nye problemy dal'njshhego sovershenstvovaniya pravozashchitnoj deyatel'nosti // Sociologiya i pravo. № 2 (19). 2013. S. 51–55.
10. Red'ko A.A. Pravozashchitnaya politika i ee mesto v pravovoj politike (teoretiko-pravovoj analiz): Avtoreferat. SPb., 2011.
11. 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. S. 198.
12. Kiryushina N.Yu., Shartynova A.V. Dobrovol'chestvo v sisteme pravozashchitnoj deyatel'nosti // Vestnik NNGU. 2018. № 4. S. 123.