

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ
ПРАВООЩИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 3 курса 361 группы
направления (специальности) 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Пименова Максима Александровича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н. _____

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

С.В. Деманова

(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20 ____ г.

(подпись)

Г.Н. Комкова

(инициалы, фамилия)

Саратов 2022

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Актуальность темы магистерского исследования обусловлена тем, что защита прав и свобод граждан требует серьезных усилий, как самого государства, так и гражданского общества. Несомненно, важную роль в защите прав граждан призваны играть суды, прокуратура, правоохранительные органы. В настоящее время неправительственные правозащитные организации являются основным общественным институтом по содействию гражданам в реализации их законных прав и свобод.

Важно подчеркнуть, что институты гражданского общества - это та социальная опора политической системы, без которой немислимо само демократическое государство. Понимание гражданского общества только как самоуправляющейся структуры является упрощенным и односторонним. Нигде в мире оно не существует вне государства, представляющего собой политическую организацию социума.

В качестве эффективного инструмента содействия развитию институтов гражданского общества зарекомендовала себя сложившаяся практика государственной поддержки социально значимых проектов, выполняемых некоммерческими организациями.

В современных реалиях некоммерческие правозащитные организации отражают и представляют интересы практически всех структур российского общества. Как верно отмечается в научной литературе, «ведущей функцией некоммерческих правозащитных организаций является правозащитная функция, цель которой состоит в росте эффективности обеспечения, защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина»¹. Как показывают социологические опросы, наиболее результативным способом защиты прав является обращение в некоммерческие правозащитные организации, благодаря чему 63 % из числа обратившихся удалось решить свою проблему. Для сравнения, среди

¹ Бойко, Н. Н., Стуколова, Л. С. Общая характеристика деятельности правозащитных организаций в системе защиты прав человек // Известия юго-западного государственного университета. 2018. № 3 (78). С. 130.

обращавшихся для защиты своих прав в полицию решили свою проблему лишь 50 % респондентов².

В настоящее время сформировалось законодательство о НПО, установившее новые правовые и организационные основы деятельности указанных организаций.

Важно отметить, конституционные новеллы 2020 года³, дополнившие полномочия Правительства РФ, являются закономерным продолжением правовой эволюции России, отражают преемственность в ее конституционном развитии и задают направление для устойчивого роста государства и общества. В целом закрепление на конституционном уровне за Правительством РФ указанных полномочий направлено на дальнейшее раскрытие демократического потенциала общества и государства.

При регламентации соответствующих полномочий Правительства РФ находит отражение метод поддержки институтов гражданского общества, который не препятствует развитию, а напротив, находится в тесном сочетании с методами саморегулирования⁴.

В связи с дополнением конституционных полномочий Правительства РФ затронуты и вопросы поддержки институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечения их участия в выработке и проведении государственной политики России.

Правовое положение институтов гражданского общества, элементом которой являются некоммерческие правозащитные организации, определяется весомой правовой базой. Очевидно, что правовой фундамент потребует обновления, как и комплекс мер, предпринимаемых

² Представления о борьбе за свои права. Телефонный опрос Левада-Центра. 24–27 апреля 2020 г., 1608 респондентов в возрасте от 18 лет и старше // Сайт Левада-Центра. URL: <https://www.levada.ru/2020/05/25/predstavleniya-o-borbe-za-svoi-prava/> (дата обращения: 28.04.2021).

³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ.2020.№ 11.Ст. 1416

⁴ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. С.22.

Правительством РФ в этой области.

Исследование деятельности некоммерческих правозащитных организаций интересовало и продолжает интересовать ученых, однако исследований проблемы правового статуса, практики деятельности некоммерческих правозащитных организаций пока еще недостаточно.

В связи с вышесказанным исследования конституционно-правового регулирования деятельности некоммерческих правозащитных организаций не теряют актуальности.

Целью настоящей работы является исследование конституционно-правового регулирования деятельности некоммерческих правозащитных организаций в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- изучение теоретико-правовых основ деятельности некоммерческих правозащитных организаций;
- изучение истории возникновения и развития некоммерческих правозащитных организаций как института гражданского общества;
- анализ международных стандартов деятельности некоммерческих правозащитных организаций;
- раскрытие понятия, признаков и форм некоммерческих правозащитных организаций в Российской Федерации;
- изучение различных форм взаимодействия МНПО с ООН в сфере защиты прав человека;
- исследование деятельности НПО, действующих в Российской Федерации в сфере защиты прав человека
- исследовать особенности функционирования и развития некоммерческих правозащитных организаций в РФ;
- выявить проблемы в регулировании деятельности некоммерческих правозащитных организаций в современной России и поиск пути их решения.

Объектом исследования определены общественные отношения, возникающие в процессе осуществления деятельности некоммерческих правозащитных организаций в РФ.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов государственной власти; международные правовые акты, регламентирующие деятельность некоммерческих правозащитных организаций в РФ.

Определен **методологический аппарат**, который предполагается использовать в работе: различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

Степень научной разработанности. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования в области конституционного права и международного права Г.М. Вельяминова, И.А. Алжеева, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло, Г.Н. Комковой, Б.М. Ашавского, М.М. Бирюкова, В.Д. Бордунова, А. Х. Абашидзе и др.

Правовой статус некоммерческих правозащитных организаций в РФ, проблемы правового регулирования их деятельности исследовались в работах Х.М. Джантаева, Н.Р. Каншаовой, А.С. Литовченко, А.В. Густилиной, К.В. Маньшиной, Е. Шагабиевой, А.О. Наумова, В.В. Лысенко, Е. Кузнецовой, М.В. Карнауховой, А.В. Федуловой.

Деятельность некоммерческих правозащитных организаций в РФ была предметом исследования в диссертационных работах А.И. Камынина А.И. (Международные неправительственные организации в современных международных отношениях: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1992), Т.А. Киреевой (Неправительственные организации в системе международных отношений: дисс...канд. юрид. наук. Москва, 2006), Т.Д. Матвеевой (Неправительственные организации в системе защиты конституционных

прав и свобод человека: дисс...докт. юрид.наук. Москва,1998), С.А. Подшибякина (Правовой статус международных неправительственных организаций: дисс...канд. юрид. наук. Москва, 2004) и др.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, международного права, общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, законодательства зарубежных стран и др.

Эмпирическую основу работы составили материалы периодической печати, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме выпускной квалификационной работы.

Результаты исследования нашли отражение в научно-теоретических положениях, а также рекомендациях по совершенствованию действующего законодательства, содержащих элементы новизны, и выносимые на защиту. К таким положениям отнесены следующие:

1. На основе проведенного исследования можно сделать вывод о целесообразности дальнейших разработок положений, детально регламентирующих деятельность некоммерческих правозащитных организаций.

Общий договорный статус неправительственных правозащитных организаций на настоящий момент не определен, хотя идея урегулирования международно-правового статуса (закрепления прав и обязанностей) НПО в межгосударственном договоре общего характера заслуживает особого интереса и остается предметом дискуссий по сей день.

Обоснованным находим мнение о необходимости выработать специальный международный акт, регламентирующей правовой статус

МНПО, который бы определил права и обязанности, иммунитеты и ответственность⁵.

На наш взгляд, учитывая большое количество международно-правовых актов, регулирующих правовое положение МНПО, отсутствие единообразия в подходе к определению правового статуса МНПО, представляется целесообразным принять единый международно-правовой документ, признающий за МНПО право получить, статус субъекта международного права с ограниченными полномочиями.

2. Представляется также, что принятие единого нормативного правового акта, определяющего правовой статус и основные положения организации деятельности российских некоммерческих правозащитных организаций всех уровней, сыграло бы роль некоего фундамента, отправной точкой решения проблем регулирования деятельности некоммерческих правозащитных организаций.

3. Обосновывается необходимость разработать и законодательно закрепить механизм отчетов НПО перед обществом и гражданами, чьи права ими защищаются (публикации отчетов о правозащитной деятельности и результатах своего финансового аудита), что будет служить прозрачности их деятельность и повышению общественного авторитета.

4. В научной литературе отмечается, что одной из ключевых проблем деятельности некоммерческих правозащитных организаций являются трудности финансового характера. Аргументируется вывод о том, что, так как НПО требуется поддержка, прежде всего, государственная, то необходимо принятие ряда мер, в частности, повышение объема грантов Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие институтов гражданского общества⁶.

⁵ Подшибякин С.А. Правовой статус международных неправительственных организаций. М.: Юрлитинформ, 2006. С.34.

⁶ Сунгуров А. Ю. Правозащитные организации и структуры в России: состояние и перспективы развития // Электронный ресурс [Сайт] URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_prav_org.pdf (дата обращения: 20.04.2021).

5. С развитием новых информационных технологий «цифровая реальность» вошла и в сферу деятельности некоммерческих правозащитных организаций. С одной стороны, они могут участвовать в защите цифровых прав граждан, осуществляют контроль за деятельностью властных структур в этом отношении, а с другой стороны, использовать инструменты цифровой экономики и цифрового общества для достижения своих целей. Справедливым находим мнение, согласно которому законодательные основы правового регулирования деятельности некоммерческих правозащитных организаций должны отражать веяния современного цифрового мира⁷.

Структура работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы магистерской работы, ее теоретическая и практическая значимость. Определяются цели, задачи, методология исследования. Формулируются основные положения, выносимые на защиту и подтверждающие научную новизну. Приводятся данные об апробации результатов и структуре работы.

В рамках первой главы «Теоретико-правовые основы деятельности некоммерческих правозащитных организаций» исследуется процесс возникновения и развития некоммерческих правозащитных организаций как института гражданского общества, изучению понятия, признаков и форм некоммерческих правозащитных организаций.

Изучение историко-правового аспекта некоммерческих правозащитных организаций как института гражданского общества в России позволяет установить, что с момента возникновения первых правозащитных организаций прошел достаточно длительный период для оценки накопленного опыта.

⁷ Ветчинников Д.В. Правозащитные организации в условиях цифровой экономики // Теория права и межгосударственных отношений. 2020. № 2 (12). С. 47.

В современных условиях модернизации российской государственности некоммерческие правозащитные организации являются одним из основных общественных институтов по защите прав человека в Российской Федерации. С их помощью население может совместно решать общие проблемы, удовлетворять, защищать свои потребности и интересы во всех областях общественной жизни.

В настоящий момент государство прислушивается к мнению правозащитных организаций. Институты гражданского общества, в том числе правозащитные организации, принимают активное участие в обсуждении важнейших законопроектов, выработке государственной политики в различных областях, затрагивающих интересы всего общества, особенно в сфере защиты прав человека, обращаются в Конституционный Суд РФ и международные органы по защите прав человека.

Правовую основу деятельности неправительственных организаций в сфере защиты прав человека, действующих в Российской Федерации, составляют Конституция РФ⁸, Гражданский Кодекс РФ (часть 1)⁹, Федеральный закон «Об общественных объединениях»¹⁰, Федеральный закон «О некоммерческих организациях»¹¹; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹²; Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ.2020. №11. Ст. 1416.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ.1994.№ 32.Ст. 3301; 2019. №12. Ст. 1224.

¹⁰ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; СЗ РФ. 2021. № 1 (часть I). Ст. 20

¹¹ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5180

¹² О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129 (ред.от 20.12.2021) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). ст. 3431// Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 декабря 2021 г. № 0001202112300160

организаций, выполняющих функции иностранного агента»¹³ и др.

Основными и наиболее востребованными формами правозащитной деятельности некоммерческих организаций остаются обращения в органы власти с предложениями, жалобами, заявлениями; правовая защита в суде; мониторинговая деятельность в сфере защиты прав человека; участие представителей правозащитных субъектов в составе общественных советов при органах власти; привлечение внимания общественности к имеющейся проблеме, должностному произволу, обеспечение общественного резонанса; оказание правовой, медицинской, психологической, материальной помощи; правовые инициативы, участие в законопроектной работе; инициирование митингов, пикетов, протестных акций; проведение независимых общественных экспертиз и исследований; участие в роли посредника при урегулировании конфликтов, в том числе и с государственными органами.

Вторая глава магистерской работы «Деятельность некоммерческих правозащитных организаций по защите прав личности в Российской Федерации» посвящена анализу особенностей форм взаимодействия международных правозащитных организации с ООН, специфике деятельности некоммерческих правозащитных организаций по защите прав личности в Российской Федерации различных уровней: общероссийских, межрегиональных, региональных, местных.

Подытоживая результаты анализа правовых основ регулирования МНПО, обосновывается вывод: правовое регулирование деятельности МНПО осуществляется на разных уровнях: национальное законодательство страны, в которой была создана организация; статус неправительственных организаций по специальным международным договорам; консультативный статус неправительственных организаций при межправительственных организациях; саморегуляция неправительственных организаций.

¹³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4172; СЗ РФ. 2014. № 2932

Обосновывается справедливость мнения о целесообразности принять единого между народно-правового документа, определяющего правовой статус МНПО.

В работе изучается классификация по территориальному критерию, согласно которому различают общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

В России выделяют два основных вида неправительственных организаций:

- общеправозащитные, сфера деятельности которых защита прав и свобод человека в целом;

- профильные, их деятельность ограничивается конкретной правозащитной проблемой.

В России в настоящее время действуют многочисленные общероссийские неправительственные правозащитные организации: Общественный вердикт, Организации за права автомобилистов, Свобода Выбора, Федерация Автовладельцев России, Защита от национальной и расовой дискриминации, Центр межнационального сотрудничества, Славянский правовой центр, Защита военнослужащих и призывников, Российский Союз ветеранов Афганистана, За демократическую альтернативную гражданскую службу, Репортеры без границ и др. Под межрегиональным — объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения.

Региональным считается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Под местным понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Среди межрегиональных, региональных и местных НПО можно

выделить как наиболее активные: Общественный вердикт, Московская школа прав человека, Организации за права автомобилистов, Центр межнационального сотрудничества, Славянский правовой центр, Правозащитный Центр города Казани, Пермский региональный правозащитный центр, Нелегалы Москвы, Московский центр поддержки заключенных и их семей, Репортеры без границ, Карельский Союз защиты детей и др.

В Саратовской области действуют свыше 100 неправительственных правозащитных организаций (в том числе самостоятельных региональных организаций и региональных отделений российских организаций Успешной практикой признана деятельность таких организаций, как Доброцентр Ресурсный центр для семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья, Молодежное экологическое движение Эктория, Школа правовой культуры, как необходимый фактор для развития добровольческих инициатив среди подростков города», Программа «инфоДонор» оказывает помощь неправительственным некоммерческим организациям, предлагая им доступ к программам пожертвований программного и аппаратного обеспечения ряда партнеров-доноров, «Гагаринский проект», Проект «Саратовская гармоника – народный символ» и др.

Наиболее ярким примером эффективной правозащитной деятельности неправительственных организаций, действующих в области защиты прав человека в Саратовской области можно назвать Саратовский региональный общественный фонд поддержки гражданских инициатив «Общество и право»; СОРОО «Правозащитный Центр «ЮПИТЕР» и др.

В третьей главе **«Проблемы в деятельности некоммерческих правозащитных организаций в современной России и пути их решения»** рассматриваются тенденции совершенствования действующего законодательства, регулирующего деятельность НПО.

На основе анализа действующего российского законодательства установлено, что в настоящее время создана достаточная правовая база для эффективного регулирования деятельности неправительственных организаций.

Выявлено, что, несмотря на, казалось бы, достаточную конституционно-правовую основу деятельности некоммерческих правозащитных организаций, большую значимость некоммерческих правозащитных организаций для каждого человека и современного общества в целом, в настоящее время такие организации в своей деятельности зачастую сталкиваются с различными проблемами. Правоприменительная практика показала результаты, далекие от радужных.

Самой главной проблемой является низкий уровень финансирования деятельности некоммерческих правозащитных организаций. В связи с тем, что эти организации некоммерческие, основным источником их финансирования являются благотворительные сборы и пожертвования граждан, представляется, что для разрешения этой проблемы НПО требуется государственная поддержка.

Заключение. Таким образом, проведя анализ научных, эмпирических и законодательных источников, определены следующие выводы:

Неправительственные правозащитные организации действуют по всему миру и защищают права самых разных людей, независимо от политического устройства их стран.

Установлено, что появление правозащитных организаций в России свидетельствует о возросшей общественной активности различных групп населения, стремившихся к непосредственному участию в общественной и политической жизни, добивавшихся от властей институционализации такого участия.

Отмечается всплеск активности неправительственных организаций характерен для нашей страны в последний период.

Утверждается, что в России создана достаточная, соответствующая

международным стандартам правовая основа для полноправного участия общественности в процессах обеспечения прав человека.

Основными формами деятельности неправительственных правозащитных организации является: защита прав человека (бесплатная для заявителя) в конкретных случаях, общественные расследования фактов нарушений прав человека государственными органами; анализ положения с правами человека; пропаганда правозащитных идей, правовое воспитание; участие в нормотворческом процессе; соблюдение обеспечения прав и свобод человека и гражданина; правовое просвещение.

Задачами деятельности неправительственных правозащитных организаций являются: «неофициальная» защита прав и свобод человека, закрепленных в международно-правовых актах, Конституции и национальном законодательстве (включая международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией); мониторинг положения с правами человека в стране или его регионах; информирование населения и органов власти о правах человека; повышение уровня образованности в области прав человека; поощрение становления ценностей и развитие установок, способствующих уважению и осознанию прав человека.

По широте и задействованному масштабу деятельности можно выделить международные (создаются на территории Российской Федерации, однако в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность, хотя бы одно структурное подразделение - организация, отделение или филиал и представительство), общероссийские (осуществляют свою деятельность на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеют там свои структурные подразделения), межрегиональные (осуществляют свою деятельность на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеют там свои структурные подразделения), региональные (осуществляют деятельность в пределах территории одного субъекта) и местные правозащитные организации (осуществляют деятельность в пределах территории органа местного самоуправления).

Установлено, что в настоящее время создана достаточная правовая база для эффективного регулирования деятельности неправительственных организаций. Однако правоприменительная практика показала результаты, далекие от радужных.

Отмечается, что в Саратовской области активно действуют свыше 100 неправительственных правозащитных организаций, при этом деятельность целого ряда российских неправительственных организации не эффективна.

Многие проблемы нынешнего этапа развития правозащитного движения в России связаны со сложностями исторического и экономического развития страны.

Установлено, что в целом некоммерческим правозащитным организациям, действующим в России, удастся достичь таких основных целей деятельности, как контроль общества за деятельностью государственных органов в сфере охраны и защиты прав человека; расширение сферы влияния правозащитных НПО.

Оцениваются тенденции развития законодательства, регулирующего деятельность некоммерческих правозащитных организаций в современных условиях, при этом отмечается, что у правозащитных организаций появился новый аспект: они могут как участвовать в защите цифровых прав граждан, так и использовать цифровые инструменты для достижения своих целей.

В настоящее время правозащитные НПО вносят существенный вклад в развитие гражданского общества, в частности, путем повышения осведомленности общества и активного участия граждан в общественной жизни, а также содействуют развитию культурной жизни и социального благополучия общества, обеспечению и защите прав и свобод человека.