

Экспертное мнение



**Илья Валентинович
ЧЕЧЕЛЬНИЦКИЙ,**

преподаватель кафедры
теории государства
и права

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
первый заместитель
руководителя рабочего
аппарата

Уполномоченного по правам
человека в Российской
Федерации,
кандидат юридических наук

iv89261863056@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Понятие и признаки правозащитной деятельности

Аннотация. Результаты социологических исследований и динамика обращений в институты государственной защиты прав и свобод человека и гражданина однозначно свидетельствуют о повышении в последние годы востребованности в российском обществе правозащитной работы. При этом необходимо учитывать, что в последние годы правовая система России подвергается серьезной трансформации. Не является исключением и отечественная правозащитная деятельность, которая после четверти века жизни в русле глобализации сегодня переживает значительные изменения и, по всей видимости, продолжит развиваться в контексте национальных ценностей и традиций. В статье на основе анализа законодательства и научных трудов предложены авторские подходы к пониманию понятия правозащитной деятельности и ее признаков: волевого характера, объекта и субъекта, целей и средств. Сформулированные автором выводы подкрепляются положениями действующего законодательства и правоприменительной практики различных институтов государственной и негосударственной защиты прав и свобод человека.

Ключевые слова: правозащитная деятельность, права человека, защита прав человека, понятие правозащитной деятельности, признаки правозащитной деятельности, цели и средства правозащитной деятельности, объект и субъект правозащитной деятельности, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, омбудсмен, право, государство, общество.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.104.4.158-165

Ilya V. CHECHELNITSKY,

Lecturer of the Department of theory of state and law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

First deputy Head of the Working staff of the Commissioner for Human Rights in the
Russian Federation, Cand. Sci. (Law)

iv89261863056@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Concept and Signs of Human Rights Activity

Abstract. The results of sociological studies and the dynamics addressed to the institutions of the state protection of the rights and freedoms of a person and a citizen unequivocally testify to the increase in the demand

for human rights work in the Russian society in recent years. At the same time, it is necessary to take into account that in recent years, the legal system of Russia is undergoing a serious transformation. Domestic human rights protection activity, which after a quarter of a century of life in the course of globalization today is experiencing significant changes and will most likely continue to develop in the context of national values and traditions, is no exception. The article, based on the analysis of legislation and scientific works, offers author's approaches to understanding the concept of legal protection activity and its features: volitional character, object and subject, goals and means. The conclusions formulated by the author are supported by the provisions of the current legislation and law enforcement practice of various institutions of state and non-state protection of human rights and freedoms.

Keywords: *human rights activity, human rights, protection of human rights, concept of human rights activity, signs of human rights activity, goals and means of human rights activity, object and subject of human rights activity, the High Commissioner for human rights in the Russian Federation, ombudsman, law, state, society.*

В настоящее время в официальных документах¹, нормативных правовых актах², в научных работах³, в выступлениях официальных лиц⁴ и в деловой переписке все чаще апеллируют к понятиям «правозащитная деятельность», «правозащитная работа», «правозащитная поддержка».

В последние годы предметом специальных научных исследований становились различные аспекты правозащитной деятельности государства: правозащитные

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год // URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html> (дата обращения: 04.12.2022).

² СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 4985 ; 2015. № 4. Ст. 5533 ; 2015. № 50. Ст. 7182.

³ См., например: Газимагомедова Н. А. Проблемы защиты прав и свобод человека и гражданина: региональный аспект (по материалам Северо-Кавказского федерального округа) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 53—57 ; Ким Ю. В. О понятиях правозащитной деятельности и правозащитной системы, или же К вопросу об организационно-правовых предпосылках «всемирного счастья» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 27—35 ; Евдокимов В. Б., Игоница Н. А. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Журнал российского права. 2021. № 12. С. 157—170.

⁴ См., например: Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека 7 декабря 2022 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70046> (дата обращения: 18.12.2022) ; Встреча с региональными уполномоченными по правам человека 10 декабря 2019 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62287> (дата обращения: 18.12.2022) ; Вручение госпремий за достижения в правозащитной и благотворительной деятельности. 12 декабря 2018 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59391> (дата обращения: 18.12.2022).



риски⁵, правозащитные отношения⁶, проблемы правового регулирования защиты прав человека⁷, правозащитная функция⁸ и др.

Вместе с тем вопрос о понятии правозащитной деятельности является дискуссионным в юридической науке. Анализ имеющихся научных дефиниций⁹ позволяет сформулировать основные черты правозащитной деятельности.

Прежде всего правозащитная деятельность рассматривается как целенаправленное действие, заключающееся в принятии определенных шагов по достижению значимой цели (здесь имеются такие формулировки, как «процедурно-процессуальные действия», «систематическая активность», «совокупность мер», «реализация права человека на правовую защиту», «формы активности государственных и негосударственных структур», «организованные и неорганизованные действия» и т.п.).

Думается, что такие подходы справедливы. Правозащита всегда предполагает некий набор активных действий, связанных с обеспечением, восстановлением, гарантированием прав и свобод человека. В ней заложена функция помощи одного субъекта (государства, общества, органа публичной власти, общественной организации) другому, который в ней нуждается. Однако приведенные выше формулировки представляется целесообразным дополнить, указав, что правозащита — это всегда юридическая деятельность¹⁰.

Как показывает практика, такие правозащитные действия могут выражаться в подготовке и подаче в компетентные органы государственной власти юридических документов, имеющих целью восстановление нарушенных прав лица. Например, приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) вправе обратиться к

⁵ Новикова А. Е. Правозащитные риски: конституционная теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. Белгород, 2021. 436 с.

⁶ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 370 с.

⁷ Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. 370 с.

⁸ Беспалова М. А. Становление правозащитной функции Российского государства в условиях современного конституционного строительства : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2011. С. 184.

⁹ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 14 ; Анисимов П. В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 9 ; Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 12 ; Калнина М. Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8 ; Бойченко С. И. Правозащитная деятельность прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 9—10.

¹⁰ См.: Корнеев А. В. Юридическая деятельность в цифровую эпоху: понятие, содержание, формы // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 21—30.

компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации¹¹.

Важно отметить, что правозащитная функция может выражаться не только в определенных действиях, но и наоборот — в отказе от таковых. В частности, речь может идти об установленных рядом законов ограничениях на разглашение органами публичной власти, их должностными лицами, адвокатами информации о частной жизни лица, обратившегося к ним за помощью¹².

Важно обратить внимание на выделение в науке категории субъекта правозащитной деятельности, т.е. определенного лица, которое ее осуществляет. В данном случае также имеется широкая палитра трактовок. Ряд авторов определяют субъектов правозащитной деятельности максимально широко (М. В. Мархгейм); другие опосредуют правозащитную деятельность работой государственных органов (М. Ю. Калнина) или указывают на ее обязательное обеспечение организационно правовыми средствами и мерами принуждения, что, очевидно, связывает ее также с государственными механизмами (П. В. Анисимов).

Представляется, что понятие субъекта правозащитной деятельности следует рассматривать в широком контексте, поскольку свой вклад в реализацию правозащитной функции в определенных случаях могут вносить как органы публичной власти и институты гражданского общества, так и международные правительственные и неправительственные организации.

Таким образом, в качестве субъектов правозащитной деятельности возможно рассматривать орган публичной власти, институт гражданского общества или международную организацию, которые правовыми средствами осуществляют деятельность с целью защиты прав и свобод человека. В данном случае ключевую роль играет не столько организационно-правовой статус субъекта правозащитной деятельности, сколько наличие определенной цели и методологии работы.

В этой связи представляется возможным субъектов правозащитной деятельности разделять на три категории: органы публичной власти, институты гражданского общества и международные организации.

К первой можно отнести Президента России, органы исполнительной и судебной власти, прокуратуру РФ, специализированные институты государственной защиты прав человека и др.

Ко второй категории следует отнести такие институты гражданского общества, как СПЧ, Общественная палата РФ, СМИ, профсоюзы, Общественная наблюдательная комиссия (ОНК), адвокатура и др.

Третью группу субъектов правозащитной деятельности составляют международные организации, к которым представляется возможным отнести ООН, ОБСЕ, Международный комитет Красного Креста, различные ассоциации омбудсменов (Европейский институт омбудсменов, Евразийский альянс омбудсменов и др.).

¹¹ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Ст. 22 // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹² Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». П. 2 ст. 28 ; Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». П. 5 ч. 4 ст. 6 // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.



Конечно, указанные субъекты правозащитной деятельности существенно отличаются по своим полномочиям, компетенции и возможностям, однако их объединяют единые цели, задачи и методы на различных уровнях общественно-государственных отношений, для них характерна единая правозащитная функция¹³.

Как показывает практика, порою наилучший эффект для достижения правозащитных целей имеет объединение потенциалов различных субъектов правозащитной деятельности. Например, в условиях вынужденной экстренной эвакуации граждан с территории ДНР, ЛНР и Украины в 2022 г. эффективные меры государственной поддержки данной категории лиц и оказания им соответствующей помощи в сфере медицины, образования, трудоустройства, социальных гарантий и т.д. удалось осуществить благодаря синергии в работе федеральных и региональных органов публичной власти, омбудсменов, Российского Красного Креста, волонтерских, добровольческих и правозащитных организаций, которые активно включились в процесс оказания материальной, социальной, правовой, адресной и иной помощи нуждающимся.

Важнейшим признаком правозащитной деятельности и не переменным элементом правозащитных отношений¹⁴, безусловно, выступает ее объект — т.е. то, что подлежит защите, на что направлены правозащитные усилия государственных и негосударственных субъектов правозащитной работы.

Анализ представленных выше дефиниций правозащитной деятельности позволяет сделать вывод, что многие авторы рассматривают в качестве объекта правозащитной деятельности права и свободы человека (А. Т. Рагимов, П. В. Анисимов) либо права и свободы человека и гражданина (М. Ю. Калнина, С. И. Бойченко, М. В. Мархгейм). При этом в различных законодательных актах установлены дополнительные критерии применительно к объектам правозащитной деятельности.

Представляется, что категорию объекта правозащитной работы необходимо рассматривать в более широком смысле, поскольку на практике в этой роли нередко выступают права и свободы как конкретного человека, так и целых коллективов граждан, общественных объединений, коммерческих организаций (например, право на объединение, проведение публичных мероприятий, право народа на самоопределение и др.)¹⁵.

Кроме того, к числу объектов государственной правозащиты представляется целесообразным относить и публичные, и частные интересы, которые, как представляется, являются неотъемлемой частью правозащитной деятельности¹⁶.

¹³ Беспалова М. А. Указ. соч. С. 184.

¹⁴ Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : дис. ... д-ра юрид. наук ; Ревина Е. В. Правозащитные отношения: теоретико-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 164 с.

¹⁵ См., например: Нудненко Л. А. Конституционно-правовая природа права граждан на объединение // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 14—18 ; Андреева Г. Н., Хащина Э. Э. Международно-правовые механизмы предотвращения сецессии // Международное публичное и частное право. 2021. № 6. С. 21—24.

¹⁶ См.: Алисов А. Н. Публичные интересы как объект правозащитной деятельности органов прокуратуры // Политика и право. 2014. № 4 (34). С. 69—71.

Сущностный признак правозащитной деятельности, как показывает анализ приведенных дефиниций, заключается в ее направленности на достижение определенных правовых целей¹⁷.

Анализ содержащихся в теории и законодательстве позиций позволяет сформулировать в качестве общей цели правозащитной работы государственных и негосударственных правозащитных учреждений эффективную защиту, обеспечение, восстановление прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, коммерческих и некоммерческих объединений граждан, а также публичных интересов и коллективных прав всего общества и государства. Говоря о правозащитной деятельности, Президент Российской Федерации В. В. Путин справедливо отметил, то все ее направления «должны укреплять нашу страну, делать ее более цивилизованной, сплоченной»¹⁸.

В качестве еще одного признака правозащитной деятельности можно выделить определенные методы или средства правозащитной деятельности. К ним относят, в частности, правозащитные правомочия и долженствования в непосредственной и правоприменительной формах (А. Т. Рагимов); организационно-правовые средства и меры принуждения (П. В. Анисимов).

Необходимой характеристикой правозащитной деятельности является ее осуществление специфическими правовыми методами, которые строго регламентированы положениями действующих нормативных правовых актов или, во всяком случае, не противоречат им, а кроме того, не должны выходить за рамки этических норм и принципов. Например, несмотря на установленный законодательством широкий спектр возможных средств правозащитной работы адвоката, все они не должны противоречить Кодексу профессиональной этики адвоката¹⁹, иначе могут наступить соответствующие негативные последствия.

И уж совершенно точно не могут называться правозащитой действия отдельных недобросовестных лиц, совершенные с нарушением норм действующего законодательства, порой призывающих добропорядочных граждан, в том числе несовершеннолетних, к совершению правонарушений.

Таким образом, на основании проанализированных в настоящей статье научных подходов к пониманию понятия и признаков правозащитной деятельности, а также нормативных правовых актов, регулирующих данную область общественно-государственных отношений, можно сформулировать развернутое понятие правозащитной деятельности.

Как представляется, правозащитная деятельность заключается в системе юридически закрепленных функций, полномочий, действий, осуществляемых государственными правозащитными организациями, а также некоммерческими и международными организациями с целью признания, соблюдения, защиты,

¹⁷ Экимов А. И. Право в контексте справедливости: к методологии исследования // Правоведение. 2013. № 2 (307). С. 54.

¹⁸ Президент вручил Государственные премии за выдающиеся достижения в области благотворительной и правозащитной деятельности // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/53437> (дата обращения: 18.12.2022).

¹⁹ Кодекс профессиональной этики адвоката (принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) // Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2003. № 2.



обеспечения, гарантирования, содействия в реализации установленных законодательством и иных, не противоречащих ему прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также коллективных прав и публичных интересов групп граждан, коммерческих и некоммерческих организаций, снижения правозащитных рисков путем участия в правозащитных отношениях и реализации установленного в действующей конституционной системе защиты прав и свобод человека и гражданина комплекса специальных правозащитных организационно-правовых методов и средств.

Исследование понятия и признаков правозащитной деятельности имеет не только сугубо теоретический, но и прикладной аспект, поскольку позволяет ответить на целый ряд вопросов, возникающих в правоприменительной практике.

Результаты социологических исследований и динамика обращений в правозащитные органы показывают повышение в последние годы востребованности людей, занятых в данной сфере. В этой связи важнейшее значение среди актуальных аспектов исследования Российского государства в контексте общей теории права, как представляется, имеет изучение теоретико-правовых основ государственной правозащитной деятельности. Значимость данной проблематики обусловлена еще и тем, что работа по обеспечению, защите прав и свобод человека и гражданина становится ключевой для всех звеньев государственного механизма.

Речь идет не только о специализированных институтах государственной правозащиты, но и о всей системе органов публичной власти, которые «держат очень серьезный экзамен на прочность»²⁰. Не является исключением и отечественная правозащитная деятельность, которая после четверти века жизни в русле глобализации сегодня переживает значительные изменения и, по всей видимости, продолжит развиваться в контексте «преемственности и социально-культурной идентичности российского закона»²¹.

В связи с изложенным представляется, что для выработки рекомендаций по повышению качества работы государственных органов крайне важны исследования правозащитной деятельности, которые затрагивают ее понятие и признаки, классификацию видов, целей и средств, методику правозащитной работы и оценку ее эффективности. Эти вопросы должны и дальше находиться в фокусе юридической науки.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Анисимов П. В.* Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека : дис. ... д-ра юрид. наук. — Н. Новгород, 2005. — 370 с.
2. Защищать ежедневно... Омбудсмен Татьяна Москалькова — о том, зачем нужна система уполномоченных по правам человека // URL: <https://iz.ru/news/650424>, 16.12.2016 (дата обращения: 04.12.2022).

²⁰ *Корнев А. В.* О некоторых тенденциях развития системы российского законодательства в условиях кризиса // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 11—22.

²¹ *Синюков В. Н.* Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // *Lex russica*. 2018. № 10. С. 18—29.

3. Корнев А. В. О некоторых тенденциях развития системы российского законодательства в условиях кризиса // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 6. — С. 11—22.
4. Корнев А. В. Юридическая деятельность в цифровую эпоху: понятие, содержание, формы // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 6. — С. 21—30.
5. Мархгейм М. В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 385 с.
6. Новикова А. Е. Правозащитные риски: конституционная теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук. — Белгород, 2021. — 436 с.
7. Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — 370 с.
8. Синюков В. Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // Lex russica. — 2018. — № 10. — С. 18—29.
9. Черников В. В. Актуальные вопросы качества полицейского законодательства России // Административное право и процесс. — 2021. — № 7. — С. 16—27.
10. Экимов А. И. Право в контексте справедливости: к методологии исследования // Правоведение. — 2013. — № 2 (307). — С. 51—61.