

УДК 342.72

Юридическая основа ограничений правозащитного движения в Российской Федерации



Рязанова М.Н.

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры теории и истории права и государства
Казанского филиала Российского
государственного университета правосудия

В статье проанализирована проблема законодательных ограничений для субъектов правозащитной деятельности на примере российского законодательства. Появление новых условий функционирования правозащитной системы происходит на фоне трансформации международных институтов, направленных на поддержку и защиту прав человека. Указанные процессы не обошли стороной российские правозащитные организации, которые вынуждены осуществлять свою деятельность в новых правовых реалиях и с соблюдением большого числа требований. Поэтому в рамках статьи автор проанализировал два ключевых критерия, влияющих на объём юридических ограничений правозащитного движения: формализация правосубъектности организаций, занимающихся правозащитной деятельностью, и сужение круга правозащитных возможностей.

Ключевые слова: правозащитное движение, права человека, гражданское общество, правовое государство, неправительственные организации, правовые ограничения, правозащитная деятельность.

Правозащитное движение в Российской Федерации, несмотря на свою длительную эволюцию, не имеет специальной правовой базы. Это выражается прежде всего в отсутствии законодательной дефиниции «правозащитная деятельность». В свою очередь, такая неопределённость влияет на частое изменение требований, которые предъявляет государство к организованным формам правозащитного движения. Не менее острой представляется проблема осуществления правозащитной деятельности в индивидуальном порядке, т.е. самими гражданами. Примечательно, что именно от решения данных вопросов на законодательном уровне зависит структура гражданского общества и объём его возможностей по реализации контроля за государственной властью.

Правозащитная деятельность условно раскрывается в широком и узком смыслах. Так, в своём общем виде она представляет собой совокупность действий, направленных на защиту основных прав и свобод человека от любых нарушений, допуска-

емых как государством, так и иными лицами [1, с. 155; 2, с. 18]. В узком значении правозащитная деятельность рассматривается как специализированная деятельность независимых организаций и граждан по отстаиванию конституционных прав, свобод и законных интересов перед органами публичной власти и должностными лицами [3, с. 113; 4, с. 35]. Тем самым во втором смысле правозащитная деятельность осуществляется неправительственными организациями либо гражданами, защищающими людей от государственного произвола.

Существуют и другие трактовки понятия «правозащитная деятельность», которые построены преимущественно на разнице в субъектах, способных заниматься подобными функциями [5, с. 11; 6, с. 16]. Однако в рамках настоящего исследования представляется целесообразным рассмотреть основные юридические ограничения, влияющие на возможность защищать права и свободы человека в Российской Федерации. Исходя из этого, можно условно разделить подобные ограничения на об-

щие, применяемые к любому лицу, занимающемуся правозащитной деятельностью, и специальные, которые предъявляются к неправительственным организациям, ориентированным преимущественно на правозащитную деятельность.

Ограничения общего характера касаются возможности каждого гражданина (или организации) оказывать помощь в защите прав и свобод человека теми способами, которые прямо не запрещены законом. В частности, они затрагивают известный правовой институт представительства. Подобные ограничения сводятся к наличию на основании закона или к необходимости специального оформления полномочий того лица, которое занимается отстаиванием прав и свобод определённого индивида или группы людей. Как правило, законное (или обязательное) представительство не рассматривается в качестве правозащитной деятельности, поскольку является юридической обязанностью тех субъектов, которые занимаются реализацией прав доверенных лиц (родители при защите прав детей, руководители организаций, опекуны при защите прав и свобод подопечных и др.) [7].

Вместе с тем оформление специальных полномочий на осуществление правозащитной деятельности претерпевает в российском законодательстве определённые изменения. Например, в рамках административного судопроизводства действующие правовые нормы требуют для правозащитника наличия высшего юридического образования. Данное условие появилось с 2015 г. в ч. 1 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [8]. Примечательно, что в ст. 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [9] подобное ограничение не обозначено, сводясь лишь к личности адвоката либо иного лица, действующего на основании доверенности.

Особую специфику носят ограничения на правозащитную деятельность в рамках уголовного процесса. Так, общим требованием согласно ч. 2 ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [10] является наличие у защитника адвокатского статуса. В то же время выделяется категория «иное лицо», на которое может быть возложена правозащитная функция по уголовному делу. Для этого законодательство выдвигает ряд требований.

Прежде всего подобный защитник, не обладающий адвокатским статусом, может участвовать в уголовном процессе только наряду с адвокатом. Исключения составляют лишь те дела, которые находятся в производстве мировых судей. По ним «иное лицо» может осуществлять функции защитника даже в отсутствие адвоката. При этом требуется ходатайство со стороны обвиняемого по уголовному делу. Более того, ч. 2 ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса РФ подчёркивает, что статус защитника, не являющегося адвокатом, возникает лишь при условии,

когда это подтвердит соответствующий суд. Тем самым выводится ещё одно правовое ограничение: судебным постановлением (определением) лицо может быть назначено в качестве защитника по уголовному делу либо ему может быть отказано в предоставлении подобного процессуального статуса.

Указанная особенность в виде зависимости правозащитной деятельности от признания или непризнания со стороны субъекта власти наглядно прослеживается в виде специальных ограничений, применяемых к неправительственным организациям. Как правило, подобные требования закладываются в отраслевом законодательстве, регламентирующем действия, направленные на защиту отдельных прав и свобод граждан.

Так, в соответствии с ч.ч. 4 и 5 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [11], некоммерческие организации и общественные объединения наделены правом на осуществление данного вида правозащитной деятельности, но лишь в тех формах и на тех условиях, которые сформулированы в этом же законе. В частности, они могут заниматься общественным мониторингом и общественным обсуждением, а также принимать участие в ряде других видов общественного контроля, если это прямо предусмотрено законодательством.

Более того, в ч. 6 ст. 3 указанного федерального закона подчёркивается, что любые дополнительные полномочия применительно к общественному контролю в отдельных сферах возникают исключительно на основании специальных законодательных актов. Отсюда возникает ряд вопросов, связанных с признанием или непризнанием правозащитных организаций в статусе субъектов общественного контроля.

Исходя из действующего законодательства, за каждым общественным объединением закреплено соответствующее право на занятие подобным видом деятельности. Вместе с тем её осуществление допустимо лишь в формах, установленных законом, и в порядке, который определяется по нормативно-правовым актам федерального, регионального или муниципального уровня в зависимости от территориальной привязки проводимого общественного контроля.

Например, в Республике Татарстан действует Закон от 20.07.2017 г. № 62-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с осуществлением общественного контроля в Республике Татарстан» [12], по которому любая активность со стороны субъектов общественного контроля требует согласования и признания органами власти. В соответствии со ст. 6 данного закона, субъект общественного контроля может посетить орган государственной власти лишь при направлении им уведомления, отвечающего строго формальным требованиям, из-

ложенным в этой же статье. Более того, сам орган власти должен отреагировать на поданное уведомление либо согласием, либо предложением о переносе посещения, либо отказом. Тем самым даже при наличии специального статуса правозащитная организация, являющаяся субъектом общественного контроля, может реализовать свои права лишь при согласовании данной процедуры с органами власти.

Другой пример специальных ограничений правозащитной деятельности можно выявить при анализе законодательства, направленного на охрану экологических прав и свобод граждан. В частности, такой инструмент защиты, как проведение общественной экологической экспертизы, сопряжён с необходимостью признания со стороны уполномоченных органов исполнительной власти граждан и организаций в статусе лиц, которые могут реализовать данное право. Согласно ст. 23 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [13], общественная организация обязана пройти процедуру государственной регистрации своего заявления. Без последнего закон запрещает проводить общественную экологическую экспертизу. Кроме того, в регистрации такого заявления отказывается, например, при отсутствии у общественной организации государственной регистрации в порядке, определённом законодательством, либо по причине уже проведённой общественной экспертизы данного объекта контроля.

Отсюда обосновывается ещё одно специальное ограничение для правозащитных организаций по воздержанию от «политической деятельности» [14, с. 224]. На фоне её финансирования за счёт иностранных источников начинают применяться нормы из п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [15]. В частности, это касается известного статуса в качестве «иностранный агент».

Иностранным агентом считается, в том числе, организация некоммерческого характера, чья деятельность направлена на обеспечение законности и правопорядка, а равно на законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина, на оказание влияния при принятии решений и совершении действий со стороны органов власти и должностных лиц. Получается, что любая правозащитная организация, разрабатывающая указанные направления своей деятельности, потенциально может стать объектом нормы об «иностранных агентах», если её источники финансирования будут иметь заграничное происхождение [16].

Как известно, правозащитное движение воплощается не только через обращение в суды и иные органы власти, но и через проведение различных публичных мероприятий. В частности, это и собрания, и митинги, и демонстрации, и пикетирования, а также организация публичных дебатов и дискуссий.

Не обходится правозащитная деятельность без публичных выступлений на тему соблюдения прав и свобод граждан.

Примечательно, что в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» именно указанные формы публичной активности названы в качестве признаков т.н. «политической деятельности» правозащитных организаций. Подобным же образом в анализируемом законе обозначены и другие инструменты, при помощи которых осуществляется правозащитное движение. Так, это действия, которые способны повлиять на непосредственную деятельность органов власти и должностных лиц. Включена в состав политической деятельности и такая правозащитная мера, как «распространение мнений о принимаемых государственными органами решениях и проводимой ими политике». Кроме того, любое крупное правозащитное движение даже в масштабах муниципального образования способно сформировать общественно-политические взгляды и убеждения. Это не обходится без опросов общественного мнения и проведения иных социологических исследований, касающихся проблем соблюдения прав и свобод человека. Тем самым абсолютно каждая правозащитная организация занимается вовлечением граждан в решение подобных проблем.

Отсюда следует, что сформулированные в Федеральном законе № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» признаки «политической деятельности» соответствуют сущности и назначению институтов гражданского общества. Однако ограничения, связанные с использованием данных инструментов воздействия на государство, приводят к тому, что многие правозащитные организации приобретают негативный правовой статус «иностранный агент» («Мемориал», «Трансперенси Интернейшнл», фонд «Династия» и др.).

Таким образом, общие и специальные ограничения правозащитной деятельности в Российской Федерации сводятся к необходимости согласования основных действий с уполномоченными органами власти. Последние наделены правом применять к субъектам правозащитного движения отдельные ограничения, связанные с приобретением особого правового статуса из-за смежного понимания правозащитной и политической деятельности. Представляется, что проблему разграничения указанных терминов можно решить при помощи введения законодательной дефиниции «правозащитное движение».

Литература:

1. Ирошников Д.В., Гайдук С.Л. О соотношении понятий «правоохранительная деятельность» и «правозащитная деятельность» в правовой доктрине и действующем российском законодательстве // Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе. – 2013. – № 1. – С. 155-158.
2. Чуксина В.В. Правозащитная деятельность государства в области прав человека в условиях глобальной стандартизации прав человека // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 4А. – С. 17-24.
3. Свиридова М.В. Правозащитная деятельность: концептуальные основы, специфика и институциональное обеспечение // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3-6. – С. 112-115.
4. Максуров А.А. Правозащитная деятельность: проблемы координации // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 4. – С. 35-37.
5. Пономарев А.М., Каса И. Правозащитная деятельность в международном контексте // Правовая инициатива. – 2011. – № 1. – С. 11-12.
6. Остапенко А.С. Правозащитная деятельность в гражданском обществе: историко-правовые реалии и современность // Научный потенциал. – 2014. – № 2 (15). – С. 15-19.
7. Януш Е.В. О соотношении понятий «юридическая деятельность», «правоохранительная деятельность» и «правозащитная деятельность» // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2017. – № 4. – С. 38-46.
8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – ст. 1391; 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8488.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 06.03.2019) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. I). – Ст. 1; 2019. – № 10. – Ст. 893.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 06.03.2019) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921; 2019. – № 10. – Ст. 891.
11. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4213; 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8424.
12. Закон Республики Татарстан от 20.07.2017 г. № 62-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с осуществлением общественного контроля в Республике Татарстан» // СЗ РФ. – 2017. – № 55 (Ч. I). – Ст. 2015.
13. Федеральный закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – ст. 4556; 2018. – № 53 (Ч. I). – Ст. 8422.
14. Парченко Н.А. Некоторые проблемы определения юридическо-лексического значения термина «иностранный агент» // Гуманитарные и правовые проблемы современной России. – Материалы XIII межвузовской студенческой научно-практической конференции. Новосибирский государственный аграрный университет. – Новосибирск, 2017. – С. 223-225.
15. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145; 2017. – № 31 (Ч. I). – Ст. 4766.
16. Аленькин И.В. Иностранные агенты: нужны ли контрреформы? // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 21-28.

Legal Basis of Restrictions Human Rights Movement in the Russian Federation

M.N. Ryazanova

Kazan branch of the Russian State University of Justice

In this scientific article the author analyzed the problem of legislative restrictions for subjects of human rights activities in Russia. The emergence of new conditions for the functioning of the human rights system is taking place against the background of the transformation of international institutions aimed at supporting and protecting human rights. These processes have affected Russian human rights organizations, which are forced to carry out their activities in the new legal realities and in compliance with a large number of requirements. Therefore, within the framework of this article, the author analyzed two main criteria affecting the scope of legal restrictions on the human rights movement: the formalization of the legal personality of human rights organizations and the narrowing of their possibilities.

Key words: human rights movement, human rights, civil society, legal state, non-governmental organizations, legal restrictions, advocacy.