



## НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УКРАИНЕ

А. ГАЛАЙ,  
кандидат юридических наук, доцент,  
начальник научной лаборатории по изучению проблем общественной безопасности  
Национальной академии внутренних дел

### SUMMARY

The article examines the functioning of the human rights NGOs as part of the mechanism of protection of human rights and freedoms. Human rights organizations considered as a special kind of NGO of the legal directions. The article investigates the position of Ukrainian scientists and practice of non-governmental organizations. Special emphasis is focused on the immediate management of nongovernmental human rights organizations. Based on the scientific analysis of proposed criteria for the effectiveness of non-governmental human rights organizations.

**Key words:** non-governmental organizations, human rights protection, the goals of NGO, activities of NGO, the effectiveness of the NGO.

\* \* \*

Статья рассматривает вопросы функционирования общественных организаций правозащитного направления как часть механизма защиты прав и свобод человека. Правозащитные организации рассматриваются как особый вид общественных объединений юридического направления. В публикации исследуются позиции ученых и украинская практика деятельности негосударственных организаций. Особое внимание уделено характеристике непосредственной организации деятельности негосударственных правозащитных организаций. Благодаря исследованию этих параметров негосударственные правозащитные организации классифицируются по направлениям и формам деятельности. На основании анализа научных публикаций, изучения практической деятельности и опроса представителей общественных объединений предлагаются критерии эффективности деятельности негосударственных правозащитных организаций.

**Ключевые слова:** негосударственные организации, защита прав человека, цели деятельности общественных правозащитных организаций, направления деятельности общественных правозащитных организаций, эффективность деятельности общественных правозащитных организаций.

*Постановка проблемы. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является, согласно статье 3 Конституции Украины, первичной обязанностью государства. Исходя из провозглашенного принципа приоритета интересов личности над государственными, каждое право и группа прав человека и гражданина должно быть гарантировано. Для этого государство должно создать и нормативно закрепить механизм реализации и защиты каждого права.*

*Механизм реализации права в современном государстве предполагает, как правило, двухступенчатую модель:*

*1) нормы права, которые определяют сущность и границы каждого конкретного права, а содержание права может быть подробно раскрыто не только в Конституции, но и в законах или подзаконных актах Украины;*

*2) органы и организации, имеющие целью обеспечить возможность реализовать право.*

Как правило, обеспечивают возможность реализовать право государственные органы, которым задачи определяет государство, и оно же их обеспечивает необходимыми ресурсами. В отдельных случаях, если деятельность одних государственных органов недостаточно эффективна, или для возможности выбора, государство поддерживает создание общественных образований, предоставляя им организационно-правовые возможности для участия в реализации прав человека, выпол-

нение отдельных функций публично-го управления. Такова деятельность предприятий – в обеспечении материальных потребностей людей, адвокатуры – в общей реализации прав человека, профсоюзов – в реализации прав работающих лиц. Для подобных целей создаются и действуют все организации гражданского общества, которые согласно Конституции Украины и законодательства об общественных объединениях объединяют людей для совместного осуществления и защиты своих прав и свобод, удов-

летворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов.

**Актуальность темы исследования.** В осуществлении и защите прав человека и гражданина, развитию правового государства важную роль играют общественные организации – особенно те из них, которые «специализируются» именно на деятельности по правам человека. Характеризуя различные юридически направленные непредпринимательские общественные организации в сфере обеспечения и защиты прав человека, главного внимания заслуживает их наиболее распространенный и известный вид – правозащитные организации.

**Состояние исследования.** Деятельность общественных правозащитных организаций в контексте, близком к предмету исследования, рассматривалась такими учеными и практиками: А. Бурков, А. Глуховский, Е. Захаров, Е. Калашник, М. Линник, А. Половченя, И. Темех и др. Труды этих и других авторов послужили фундаментом к данному исследованию.



**Целью и задачей статьи является** предложение комплексного решения относительно организации качественной деятельности общественных правозащитных институций в Украине.

**Изложение основного материала.** Правозащитные организации – типичный продукт развитого гражданского общества, их главная функция – контроль над действиями (или противодействие бездействию) государственного аппарата по реализации и обеспечению прав человека [1]. Они должны защищать свободу человека, его право «свободно решать собственную судьбу». Впрочем, поскольку любое право человека является одновременно обязанностью государства обеспечивать реализацию этого права, и эту обязанность государства статья 3 Конституции Украины даже провозгласила главной, правозащитные организации должны помогать и содействовать государству в осуществлении этой обязанности. Миссия правозащитных организаций заключается в защите прав человека от государства и одновременно содействии государству в обеспечении и защите прав человека.

Правозащитные организации – это особый вид общественных организаций, деятельность которых направлена на защиту прав и свобод человека, контроль за их соблюдением государством, его органами и должностными лицами [2, с. 42]. Термин «правозащитная организация» применяется в практике Украины, однако его законодательное регулирование отсутствует. Это обычная общественная организация, действующая на основании устава и Закона «Об общественных объединениях», но которая имеет свои особые виды уставной деятельности. Также среди общественных институтов юридического направления мы выделяем их иные, не правозащитные виды, которые по содержанию своей деятельности могут быть правопросветительскими, научно-аналитическими и т. д.

Определяющей уставной целью общественных правозащитных организаций является деятельность по защите прав человека, то есть правозащитная деятельность. При призна-

нии объединения граждан как такого, которое занимается правозащитой, уместно отмечает И. Т. Темех [3, с. 84], необходимо учитывать не только факт защиты им каких-либо прав, независимо от характера остальной осуществляемой им деятельности. Следует учитывать, защита прав осуществляется как основная уставная задача. Уточним это утверждение: правозащитной организацией является такая общественная организация, в которой обеспечение прав человека составляет содержание и направленность деятельности. Правозащитные общественные организации не должны заниматься непосредственной политической деятельностью, то есть необходимо разграничить на законодательном уровне политическую и правозащитную деятельность негосударственных организаций как разные по направленности и организационным гарантиям. Предметом воздействия правозащитных организаций является государственная политика в области прав человека, решения, действия (бездействия) государственных органов и их должностных лиц, в результате которых нарушаются права и свободы человека, или создаются препятствия для осуществления лицом своих прав и свобод, или лицо незаконно привлекается к выполнению каких-либо обязанностей или незаконно привлекается к ответственности.

Вопрос отнесения организаций к правозащитным в законодательстве Украины непосредственно не урегулирован, поскольку в нем не предусмотрен такой вид общественных объединений. Исключением является Закон Украины «Об обращении граждан», где субъектом подачи жалобы в интересах гражданина указана организация, осуществляющая правозащитную деятельность, правозащитную функцию [2, с. 42].

Из-за отсутствия конкретной регистрации по направлению защиты прав человека подсчитать количество правозащитных организаций в Украине практически невозможно, ведь они входят в общую структуру общественных организаций. По свидетельствам практика-правозащитника А. Глуховского [4], процент

правозащитных от общего количества общественных организаций составляет не более 20%.

Ориентировочно такое же соотношение правозащитных организаций к тем, которые вообще занимаются юридической деятельностью подтверждают и работы других исследователей [5; 6, с. 173; 7, с. 5]. Так, обработав списки ресурсных центров, которые действуют для гражданского общества, например, «Общественное пространство» [8], заметим, что в базу данных этой структуры входит 946 организаций, из которых в разделе «Правозащита» зафиксировано 72 объединения.

Правозащитные институты можно классифицировать по направлениям их деятельности, по организационному составу, по распространенным формам правозащиты и другим показателям. Так, группа иностранных исследователей, исследуя разнообразие правозащитных институтов, выделила единые организации и многочисленные; такие, чья основная цель – консультировать правительство по вопросам правозащитной политики, и такие, которые работают с жалобами отдельных граждан; организации, которые занимаются всеми правами человека, включая экономические, социальные и культурные права, и объединения, делающие упор на какой-либо конкретной проблеме, например, дискриминации [9, с. 12].

Общественные организации юридического направления призваны решать следующие задачи [4; 10]: защищать права и свободы человека и гражданина; анализировать состояние с соблюдением прав человека в своей стране, ее отдельных регионах; быть «рупором» информации о правах человека, в первую очередь для народа и органов власти, чем создавать условия для становления ценностей и развития установок, способствующих уважению и осознанию прав человека.

Правозащитная деятельность общественных организаций может осуществляться по всем правам и свободам, удовлетворению разнообразных общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других ин-



тересов человека и гражданина, юридических лиц [11]. Верно оцениваем подход нынешней редакции Закона Украины «Об общественных объединениях» по устранению неоправданного ограничения правозащитной деятельности общественных организаций по территориальному признаку (только пределами населенного пункта, в котором они легализованы) или по кругу субъектов (только в отношении своих членов).

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам предоставил ориентировочный перечень мероприятий, которые могут употребляться правозащитными общественными организациями для защиты прав человека [12]. Значительное место среди них занимают именно правозащитные практики, к которым отнесены наблюдение за соблюдением конкретных прав, представление докладов о соблюдении прав человека в органы государственной власти и гражданского общества, а также рассмотрение жалоб о нарушении норм законодательства в области экономических, социальных и культурных прав, признанных государством.

Направления правозащитной деятельности оригинально определяет И. Т. Темех. Обработка его трудов (например [3, с. 84]) позволяет так их классифицировать:

- восстановление прав;
- профилактика нарушений прав.

Восстановительная правозащитная деятельность возникает при нарушении определенного конкретного права в различных общественных отношениях и осуществляется путем совершения действий, направленных на реальное восстановление нарушенного права и на устранение негативных последствий этого нарушения. Профилактика нарушений прав может возникать как следствие восстановительной правозащитной деятельности с целью недопущения устраненных нарушений в дальнейшем, а также в случае принятия правовой нормы, которая в будущем может привести к нарушению права конкретного лица или группы лиц, и осуществляется путем исследования и анализа законодательства (или

отдельных нормативных актов) и внесения предложений по его усовершенствованию. На наш взгляд, профилактическая деятельность по правам человека у обозначенного исследователя несколько расплывчато характеризует правозащитные организации, поскольку охватывает разнообразные формы работы, присущие иным негосударственным организациям юридического направления (правпросветительским, научно-аналитическим и др.).

Работа правозащитных организаций может быть дифференцирована по формам выражения в следующие группы [7, с. 6]:

- профессиональная помощь по защите прав, то есть юридические услуги;
- адвокаты – деятельность, направленная на лоббирование, продвижение и защиту прав определенных социальных групп.

**Выводы.** Проведенное исследование деятельности правозащитных общественных организаций (обработка их уставов и изучение отчетов о деятельности, которые опубликованы в сети Интернет, опрос их представителей и изучение трудов исследователей) позволило нам обобщить широкий перечень направлений негосударственной деятельности по защите прав человека:

1. Подготовка консультаций и разъяснений как индивидуализированного характера, так и системных, касающихся повторяющихся нарушений прав человека и имеющих общественное значение; написание исковых заявлений, жалоб, предложений, обращений; представительство интересов граждан в судебных, правоохранительных и других органах публичной власти.

2. Общественные расследования фактов нарушений прав человека.

3. Участие и контрольная деятельность негосударственных организаций в общественных советах при органах публичной власти.

4. Поддержка информационных сетей, функционирующих для защиты прав человека, публикация выводов в медийных ресурсах.

5. Организация различных публичных кампаний и акций с целью

утверждения прав человека, вызывание осуждения организациям и должностным лицам, которые нарушают права человека, в т. ч. проведение массовых акций протеста.

6. Обращение (от имени заявителя или от своего имени) в международные организации как с целью широкого освещения ситуации с правами человека и гражданина, так и для защиты интересов конкретных лиц в международном арбитраже.

7. Налаживание взаимодействия с государственными учреждениями и организациями, которые занимаются вопросами прав человека.

Значительным показателем качества правозащитной деятельности негосударственных учреждений является формирование их работы, основанной на различных правилах науки организации и управления. Эффективно работающие негосударственные правозащитные организации [2, с. 44; 7, с. 219; 9, с. 15-17; 13, с. 4]:

1) имеют общественное признание, то есть пользуются заслуженным авторитетом как среди институтов гражданского общества, так и среди органов публичной власти;

2) доступны для обращения и открыты к сотрудничеству. Этот критерий основан на информировании о своих услугах среди потенциальных их получателей, удобном расположении приемной и достаточности организации приема посетителей, готовности к сотрудничеству и адекватной критике;

3) обеспечивают профессионализм персонала. Этот критерий основан на качественной системе подбора и подготовки персонала, ведь моральный и профессиональный уровень членов, руководства и привлеченных волонтеров имеет принципиальное значение для обеспечения их эффективной работы. Ответственными за осуществление и руководство деятельностью в правозащитной общественной организации должны быть лица с юридическим образованием, которые могут на профессиональном уровне толковать нормы законодательства и высказывать предложения по их изменению;

4) объединяют широкий круг пре-

доставляемых услуг без ограничений в каких-либо сферах с наличием специализаций, т. е. отраслей, в которых правозащита предоставляется наиболее качественно;

5) сочетают правозащиту с мониторингом деятельности органов власти, в частности по выполнению их рекомендаций по конкретным делам;

6) используют различные формы правозащиты для дел системного значения, то есть имеют возможность и механизм проведения публичных кампаний, общественного расследования и т. п.;

7) имеют достаточное финансовое и материальное обеспечение. Критерием достаточности является сравнение направлений работы общественной организации и потребностей их обеспечения;

8) эффективно сотрудничают как внутри страны, так и за ее пределами; как с общественными институтами, так и с государственными органами.

В работе по рассмотрению нарушений прав человека и их защиты качество работы негосударственных организаций заключается в:

- возможности принимать жалобы на органы государственной власти, организации частного права и физических лиц, в том числе от лиц, не являющихся непосредственными жертвами нарушений прав человека;
- возможности вступать в дело по собственной инициативе при отсутствии жалоб;
- сочетании своевременности решения дел в разумный срок, установленный законодательством и локальными актами управления с возможностью продления времени расследования серьезных случаев нарушений прав человека;
- возможности привлечения посторонних экспертов, ведь при проведении конкретных расследований может понадобиться помощь опытных профессионалов, обладающих специальными знаниями в отдельных отраслях.

#### Список использованной литературы:

1. Захаров С. Про деякі нові риси правозахисного руху в Україні / Евгений Захаров [Электронный ре-

сурс]. – Режим доступа : <http://www.patriotizm.org/?p=6252>.

2. Лінник М. А. Значення громадських правозахисних організацій в розбудові правової держави, підвищенні рівня правосвідомості громадян / М. А. Лінник / Збірник матеріалів науково-практичної конференції «Верховенство права: історія, теорія, практика» (22.12.2010 року, КНУ ім. Т. Г. Шевченка). – К. : КНУ ім. Т. Г. Шевченка, 2010. – С. 42–45.

3. Темех І. Т. Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій / Ігор Теодозійович Темех // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. – 2009. – Випуск XXI. – С. 83–88.

4. Глуховський А. Діяльність правозахисних організацій в Україні / Андрей Глуховский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://management.lviv.ua/ua/resources/library/analitichni\\_oglyadi.html](http://management.lviv.ua/ua/resources/library/analitichni_oglyadi.html).

5. Довідник українських організацій, які працюють в сфері захисту прав людини та громадських інтересів [Текст]. – Луганськ : Правозахисний центр «Поступ», 2011. – 97 с.

6. Половченя А. Б. Недержавні невідприємницькі правозахисні організації: політико-правовий аспект / Алла Борисовна Половченя // Проблеми політичної науки. – 2005. – Вип. 31, т. 44. – С. 171–175.

7. Правозахисні та жіночі організації в Україні: сучасний стан, проблеми діяльності та перспективи розвитку [Текст] : результати дослідж. / [Калашник О. та ін.] ; Міжнар. жін. правозахис. центр «Ла Страда-Україна». – К. : [б. и.], 2009. – 32 с.

8. База даних НГО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.civicua.org/orgs/index.html>.

9. Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини / Харківська правозахисна група [друге видання]. – Харків : Права людини, 2009. – 72 с.

10. Захаров С. Що таке правозахист? Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій / Евгений Захаров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/zakharov.htm>.

11. Об общественных объедине-

ниях : Закон Украины от 22.03.2012 № 4572-VI // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.

12. Общий комментарий Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам № 10 от 14 декабря 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/af81bf2fed39ce1802566d50052f53b?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/af81bf2fed39ce1802566d50052f53b?Opendocument).

13. Технологии работы правозащитных организаций [Текст] / Антон Бурков, Татьяна Бурмистрова, Алексей Козлов, Марина Литвинович [и др.] : практическое пособие. – Новосибирск–Воронеж–Москва : Програма «Я вправо», 2012. – 307 с.