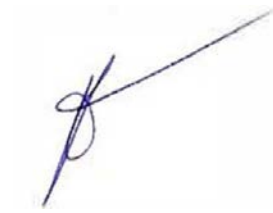


На правах рукописи



АГИШЕВ Рустям Аипович

**ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Пенза – 2019

Работа выполнена на кафедре права и правоприменительной деятельности Поволжского кооперативного института (филиала) Автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации».

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Анненкова Виктория Геннадьевна

Официальные оппоненты: **Керимов Александр Джангирович**,
доктор юридических наук, профессор;
ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации»; профессор кафедры
конституционного права;

Михеева Татьяна Николаевна,
доктор юридических наук, профессор;
ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет»;
декан юридического факультета,
заслуженный юрист Российской
Федерации, член Общественной палаты
Российской Федерации

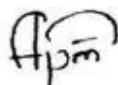
Ведущая организация – ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»

Защита диссертации состоится 19 декабря 2019 г. в 13.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.036.03 на базе ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет», ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского», ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева» по адресу: 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет» и на сайте: https://dissov.pnzgu.ru/ecspertiza/Yuridicheskie_nauki/agishev

Автореферат разослан « _____ » _____ 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Артемова Дарья Игоревна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена как минимум следующими причинами. Во-первых, защита основных прав граждан – неиссякаемая тема, актуальная для всех стран мира и в любой исторический период. Взаимоотношения личности, общества и государства находятся в постоянном развитии, требующем периодической модификации, а значит конституционного осмысления. Во-вторых, общественные объединения представляют собой важный элемент гражданского общества, аккумулируя в себе разрозненные личные интересы, предоставляя им эффективную защиту. В-третьих, с помощью создания действенных общественных объединений государство снимает с себя значительную часть бремени по обеспечению государственной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. В-четвертых, защита прав человека в нашей стране не находится на высоком уровне. На это указывают многочисленные обращения граждан как в национальные институты (в суды, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, специализированным омбудсменам), так и международные (в первую очередь, в Европейский суд по правам человека).

Защита конституционных прав общественными объединениями представляет собой также канал связи гражданского общества и государства. Гражданское общество с помощью него систематизирует свои требования к государству, предъявляя их цивилизованным способом, не нарушающим законный режим деятельности публичных институтов. С другой стороны, государство черпает в нем актуальную повестку дня, согласно которой определяются болевые точки в защите прав человека, а также формы и методы их преодоления.

Вовлечение общественных объединений в правозащитный процесс обладает рядом преимуществ. Общественные объединения находятся ближе к человеку и его проблемам, лишены бюрократических структур (в отличие от государственного аппарата), обладают большим доверием, не обязаны соблюдать процессуальные формальности при фиксации нарушений. Всего в Российской Федерации (на 1 августа 2019 г.) зарегистрировано 216 228 некоммерческих организаций, из которых 61 676 общественных организаций, 1619 общественных движений, 2500 общественных фондов, 374 союза (ассоциаций) общественных организаций. Такое количество позволяет охватить весь круг возможных законных интересов российских граждан, нуждающихся в конституционном регулировании и защите.

В то же время защита прав граждан не может происходить вне рамок российского правового поля. Общественные объединения, как и все

субъекты права, обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство. Универсальный режим законности распространяется и на них. Однако природа правозащитной деятельности общественных объединений, ее конституционные особенности, определяющие новые формы взаимодействия с органами публичной власти, нуждаются в научном осмыслении. Их проявление требует конституционной интерпретации и соотношения с базовыми конституционными принципами и нормами.

Кроме того, активная вовлеченность институтов гражданского общества в процесс общественного контроля (в правозащитном аспекте данного вида деятельности) позволяет выявлять системные недостатки правового регулирования в сфере реализации основных прав и свобод человека, определять параметры конституционализации отраслей современного российского права, формулировать предложения по совершенствованию законодательных актов.

С учетом универсальности конституционной защиты прав и свобод общественными объединениями в диссертационном исследовании изучен зарубежный опыт. Его осмысление позволило выявить общие недостатки, представить предложения по внедрению положительного опыта в отечественную правотворческую и правоприменительную практику.

Степень научной разработанности темы исследования. Научную базу данного исследования составили труды отечественных специалистов по теории права и государства, конституционалистов, работы, посвященные исследованию проблем гражданского общества, роли в нем общественных объединений. Исходя из этого, в теоретическую основу диссертации вошли работы таких авторов, как И. А. Алебастрова, О. В. Власова, В. И. Гавриленко, К. С. Гаджиев, З. Т. Голенкова, В. В. Гошуляк, В. В. Гриб, А. Д. Керимов, Г. Н. Комкова, В. В. Красинский, В. А. Лебедев, И. Б. Левин, А. Ф. Малый, Н. И. Матузов, Т. Н. Михеева, С. В. Михейкин, С. В. Нарутто, В. В. Невинский, Ж. И. Овсепян, А. М. Осавелюк, Ю. М. Резник, Ю. А. Тихомиров, А. С. Федотов, А. С. Шерязова, О. И. Цыбулевская и др.

Существенный вклад в разработку принципов конституционно-правового статуса человека и гражданина внесли исследования С. А. Авакьяна, Н. А. Богдановой, Н. Ю. Бондаря, Н. В. Витрука, Г. А. Гаджиева, Ю. В. Гаврилова, Н. М. Добрынина, В. В. Еремяна, В. Д. Зорькина, В. В. Комаровой, М. А. Липчанской, Е. А. Лукашевой, О. О. Миронова, Ф. М. Рудинского, Т. Я. Хабриевой, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и др.

Подробно исследованы понятие, содержание, система и механизм защиты прав человека и гражданина в трудах Ю. В. Анохина,

В. Н. Бутылина, В. М. Ведяхина, Н. В. Гончаровой, К. К. Гасанова, Н. В. Витрука, В. А. Лебедева, А. С. Мордовца, М. В. Мархгейм, О. О. Небратенко, Г. Б. Романовского, О. А. Снежко, А. В. Стремоухова, Г. Н. Чеботарева, В. В. Чуксиной и др.

Вопросы правового статуса общественных объединений и его реализация в Российской Федерации получили определенную разработку в исследованиях таких ученых, как О. В. Власова, А. А. Дарков, Э. В. Зотов, М. И. Иванова, О. А. Кожевников, Н. А. Любутов, В. В. Лысенко, Д. А. Малый, А. В. Орлов, О. В. Романовская, Н. Ю. Старкин, Л. А. Чистова, А. С. Шерязова, В. Н. Шеломенцев, А. И. Ястребова, Р. В. Уткин и др.

В диссертации были использованы труды ученых дореволюционного и советского периодов, посвященные общественным организациям, в частности работы П. И. Алексеева, И. Е. Андреевского, С. Н. Братуся, Н. Х. Бунге, В. Ф. Дерюжинского, Ф. Ф. Кокошкина, С. А. Муромцева, Б. Н. Чичерина, А. И. Щиглика, В. М. Хвостова, Ц. А. Ямпольской и др.

Привлечены исследования зарубежных ученых о роли общественных объединений в формировании гражданской позиции и гражданской активности. Это труды Б. Андерсона, Дж. Дельбрука, А. Вагнера, М. Вебера, Дж. Конлона, В. М. Коула, М. Краузе, Т. Левитта, Р. Мориса, С. Пареха, А. Смита, А. де Токвиля и др.

Указанные ученые внесли существенный вклад в развитие теории конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина, правового статуса общественных объединений. Однако работ, объединяющих данную проблематику с учетом современных факторов развития правозащитного движения и, соответственно, посвященных исследованию правового регулирования и практики реализации правозащитной деятельности общественных объединений в условиях реформирования современного законодательства и построения гражданского общества, явно недостаточно. Представленная диссертационная работа призвана восполнить этот пробел в науке конституционного права.

Цель исследования – изучение актуальных теоретических и практических проблем, связанных с реализацией общественными объединениями конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина, выработка единого понимания конституционных характеристик данного процесса, его сущности и принципов осуществления.

Для реализации этих целей автором были поставлены следующие **задачи**:

– проанализировать теоретико-правовые аспекты конституционной защиты прав граждан общественными объединениями;

– выделить признаки конституционной защиты прав граждан общественными объединениями, ее особенности, сущностные характеристики;

– рассмотреть в историческом контексте конституционно-правовое развитие института защиты прав граждан общественными объединениями;

– проанализировать конституционно-правовое содержание института защиты прав граждан общественными объединениями;

– раскрыть конституционно-правовые принципы защиты прав граждан общественными объединениями;

– осуществить компаративистское исследование в сфере защиты прав граждан негосударственными организациями;

– выделить допустимые ограничения конституционной защиты прав граждан общественными объединениями;

– определить понятие и признаки общественных объединений как базовых субъектов конституционной защиты прав граждан;

– изучить формы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными структурами по вопросам конституционной защиты прав граждан;

– исследовать отличительные черты судебной и несудебной форм защиты конституционных прав граждан общественными объединениями;

– определить основные направления совершенствования законодательства в сфере защиты прав граждан общественными объединениями, сформулировать практические рекомендации.

Методологической основой диссертационного исследования выступают базовые методы познания, разработанные современными юридической и философской науками. Среди *общенаучных методов* диалектический метод познания правовой действительности (анализ и синтез, аналогия, дедукция, индукция и др.) позволил проанализировать научные взгляды и представления, посвященные сущности конституционной защиты прав граждан, отграничить ее от смежных видов деятельности, выделить особенности конституционной правосубъектности правозащитных негосударственных организаций.

В диссертационном исследовании применен *формально-юридический метод*, благодаря которому были выявлены пробелы в процессе конституционализации отраслевых актов, посвященных конституционной защите прав граждан общественными объединениями, сформулированы предложения по изменению и дополнению российского законодательства в заявленной сфере. С помощью данного метода разработаны научные понятия (категории), сформулированы индивидуальные признаки.

Благодаря *историко-правовому методу* были выделены закономерности развития статуса общественных объединений в правозащитной сфере, а также исторические особенности конституционализации статуса негосударственных организаций как институтов гражданского общества.

Особое место уделено *сравнительно-правовому методу*, с помощью которого выделены особенности статуса негосударственных правозащитных организаций в странах Западной Европы и США, представлено общее видение на предназначение государства в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в части взаимодействия с неправительственными организациями, уделено внимание теории «третьего сектора». Благодаря данному методу исследованы зарубежные конституционные и отраслевые правовые акты в сфере защиты прав граждан негосударственными организациями.

Объектом диссертационной работы выступают общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционной защиты прав граждан общественными объединениями.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные положения, конституционные принципы и нормы, отражающие содержание конституционной защиты прав граждан общественными объединениями, отечественные и зарубежные нормы конституционного законодательства, а также судебная практика (в первую очередь органов конституционной юстиции) по исследуемой проблематике.

Теоретическая основа выполненной работы представлена современными исследованиями отечественных и зарубежных ученых в области общей теории государства и права, науки конституционного права, конституционного судебного процесса и иных отраслевых юридических наук. Использовались также монографические работы и статьи зарубежных исследователей, посвященные статусу неправительственных организаций, имеющие отношение к исследуемой проблематике.

Нормативной и эмпирической базой исследования являются Конституция России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, регулирующие вопросы правозащитной деятельности общественных объединений в Российской Федерации, а также конституции и нормативные акты зарубежных стран. Особое внимание было уделено анализу Закона США о регистрации иностранных агентов (Foreign Agents Registration Act (FARA)). В диссертации исследовались практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, содержание нормативно-правовых актов дореволюционной России, советских конституций и иных правовых актов, относящихся к теме исследования.

Использованы также послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, информация Общественной палаты России, аналитические материалы о работе палат парламента, органов исполнительной власти и общественных объединений.

Эмпирической базой выполненной работы послужили также конституционная практика, материалы научно-практических конференций, круглых столов, периодической печати и интернет-ресурсов на заявленную тему. В диссертации были проанализированы международные (универсальные, региональные, европейские) акты, связанные с защитой прав и свобод человека.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней впервые представлено исследование трансформации конституционной защиты прав граждан общественными объединениями в современной системе координат взаимодействия российского государства и гражданского общества. Обозначено ее общее понятие и существенные характеристики. Выделена специфика правозащитной деятельности неправительственных организаций, показаны ее пределы, обусловленные обязанностями государства обеспечивать демократичность данного процесса, безопасность общества и национальные интересы. Выделены модели регулирования форм защиты прав граждан общественными объединениями, дана конституционная оценка различным формам взаимодействия общественных объединений и публичных институтов в заявленной сфере. Обобщены особенности статуса общественных организаций, вытекающие из их правозащитной деятельности, систематизированы структурные элементы содержания права на объединение.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Разделение содержания общих терминов «охрана» и «защита» оказывает влияние на производные институты, использующие данные понятия при характеристике правосубъектности тех или иных организаций. Это в полной мере отражается на конституционно-правовом статусе общественных объединений, имеющих одну из основных целей создания и деятельности – конституционная защита прав и свобод человека и гражданина. Вовлечение негосударственных объединений в систему правоохранительной деятельности обуславливает изменение их статуса, включение в него публичных элементов (в качестве примера можно привести казачьи общества), а значит отказ от положения правозащитной организации.

2. Создание гражданами общественных объединений носит многоаспектный характер, поскольку не только способствует удовлетворению их различных законных интересов, но и расширяет конституционные

возможности по реализации и защите тех или иных прав. Конституционная защита прав каждого члена (участника) общественного объединения возможна путем формирования специального механизма конституционной защиты прав объединения. Допустима и обратная ситуация: защита конституционных прав человека и гражданина влияет на конституционную правосубъектность общественного объединения. Аналогичные процессы могут происходить и при введении ограничений права на объединение. В частности, подобная ситуация наблюдается при введении ограничений для граждан США федеральным законом, определяющим порядок признания негосударственных организаций нежелательными на территории Российской Федерации.

3. Регулирование правосубъектности общественных объединений происходит путем «наслоения» норм разноотраслевой принадлежности, что обуславливает особенности реализации конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина общественными объединениями. С одной стороны, систему правовых актов о статусе общественных объединений составляют нормы конституционного права (они содержатся в федеральных законах об общественных объединениях, о свободе совести и о религиозных организациях и др.). С другой стороны, на общественные объединения распространяются нормы гражданского права, касающиеся статуса юридических лиц, некоммерческих организаций и др. Таким образом, в процессе предметной оценки отраслевых норм следует исходить из приоритета конституционных ценностей, нуждающихся в своей конституционализации.

4. Конституционная защита прав и свобод человека и гражданина общественными объединениями обладает следующими особенностями:

– двойственная природа. С одной стороны, это проявление государственной защиты прав и свобод, с другой – инициативная деятельность негосударственной организации;

– независимый характер. Общественные объединения не входят в систему органов публичной власти, не могут создаваться государственными и муниципальными органами;

– несудебный характер. Общественные объединения могут выступать инициаторами обращений в суд в защиту прав и свобод человека и гражданина. Основное предназначение конституционной защиты прав и свобод общественными объединениями видится не в «запуске» судебного механизма, а в формировании общественного мнения в данной сфере, которое государство обязано учитывать для реализации своей обязанности по соблюдению основных прав человека;

– влияние на всю систему защиты прав и свобод человека и гражданина. Создание полноценной совокупности правозащитных объединений

граждан способно сформировать необходимое правовое поле, в рамках которого обязанность государства по соблюдению основных прав и свобод может стать конституционной реальностью;

– наличие политического потенциала. История защиты прав человека показывает использование данной деятельности в политических целях, когда происходит подмена понятий, где основная задача – оказать воздействие на государственные институты. В этих случаях защита прав человека выступает лишь предлогом;

– допустимость ограничений в целях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

5. Ограничения, вытекающие из признания общественных объединений иностранными агентами, соответствуют требованиям Конституции РФ и носят соразмерный характер. Влияние на правосубъектность связано с информированием общественности и органов публичной власти об источниках финансирования деятельности общественного объединения. Данные ограничения коррелируют с правом каждого свободно получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ) и с принципами деятельности органов власти, вытекающими из конституционных характеристик государства (демократичное, правовое). Подобные ограничения не нарушают принцип равенства общественных объединений, поскольку в ч. 4 ст. 13 Конституции РФ закрепляется принцип формального равенства перед законом, а не фактического.

6. Следует признать не соответствующей нормам Конституции РФ принятую практику признания объединения граждан нежелательной в Российской Федерации. В настоящий момент такое признание осуществляется Генеральным прокурором РФ, являющимся, по сути, суррогатной формой прекращения деятельности объединения. Предлагается внести изменения в Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», установив только судебный порядок указанного признания.

7. Компаративистское исследование показало определенные различия в понятии защиты прав человека. Западноевропейская традиция исходит из ключевого посыла, что соблюдение прав человека – публичная обязанность государства, а защита – инициативная деятельность либо самого обладателя права, либо неправительственных организаций. Подавляющее большинство конституций мира не предусматривает гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (как это регламентируется ст. 45 Конституции РФ). Различия присутствуют также и в трактовке основных субъектов коллективной правозащитной деятельности, которые в странах западной

демократии именуется общим термином «NGO – Non-governmental organizations». В российском правовом поле они получают различное понимание – «некоммерческие организации» (НКО), «неправительственные организации» (НПО), «негосударственные организации» (НГО).

8. Историко-правовое исследование развития правозащитной деятельности общественных объединений позволило выделить следующие этапы:

а) дореволюционный период (характеризовался зарождением гражданской активности населения и институционализацией общественных объединений в системе субъектов права);

б) советский период (зависимость всех признаков правозащитной деятельности от политических факторов, связанных с господством коммунистической идеологии, и встраивание общественных объединений в политическую систему социалистического общества);

в) современный период (реализация принципов построения демократического государства, представляющих максимальные свободы в создании общественных объединений и осуществлении ими правозащитной деятельности).

В ходе проведенного диссертационного исследования были выделены существенные признаки каждого представленного исторического периода.

9. Систематизация принципов защиты прав граждан общественными объединениями позволила их разделить на основные и синтетические. Первая группа базируется на универсальных принципах, имеющих свое непосредственное закрепление в Конституции Российской Федерации и федеральных законах. К ней относятся следующие принципы: уважение прав человека; недискриминация; законность; открытость и информационная доступность. Вторая группа выделяется благодаря системному анализу норм федерального законодательства, включает в себя следующие принципы: соответствие правозащитной деятельности нормам устава общественного объединения; множественность форм защиты; взаимодействие общественных объединений и органов государственной власти и местного самоуправления; соразмерность и пропорциональность защиты; подконтрольность; ответственность; безвозмездность.

10. Типологизация форм взаимодействия общественных объединений и государства указывает на основное предназначение общественных объединений в области правозащиты – создание определенного информационного поля. Оно достигается с помощью правового обеспечения таких видов деятельности общественного объединения, как участие в мониторинге реализации правовых актов, внесение правотворческих инициатив, формулирование общественных инициатив, информирование, общественная экспертиза, участие в работе специализированных

органов (общественные палаты, наблюдательные советы, общественные советы и комиссии), общественный контроль.

Выявленный смысл и содержание конституционных положений, определяющих сущность и признаки конституционной защиты прав граждан общественными объединениями, позволили представить конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства (в частности, предоставление права на групповые иски в Кодексе об административном производстве Российской Федерации, освобождение общественных объединений от уплаты государственной пошлины за отдельные виды заявлений в судебные органы и др.).

Научно-практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в нем основные выводы и рекомендации развивают теорию конституционной защиты прав граждан, способствуют уяснению закономерностей развития правозащитной деятельности негосударственных организаций в России и за рубежом. Содержащиеся в диссертации обобщения и предложения могут быть использованы в научно-педагогической деятельности при преподавании конституционного права России, конституционного права зарубежных стран, специальных курсов, посвященных правам человека, а также при подготовке соответствующих учебных и учебно-методических пособий.

Теоретические положения, а также сформулированные на их основе предложения о совершенствовании отраслевого законодательства, могут быть использованы в практике органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов Российской Федерации), органов местного самоуправления, правоохранительных органов, правозащитных организаций. Рекомендации могут быть учтены в процессе разработки законодательных и подзаконных актов в сфере защиты прав человека.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертации представлялись и обсуждались на научно-практических конференциях в Поволжском кооперативном институте (филиале) Российского университета кооперации (ежегодные конференции молодых ученых и аспирантов, г. Энгельс, 2012–2019 гг.), Российском университете кооперации (ежегодные конференции молодых ученых и аспирантов, г. Москва, 2016–2019 гг.), Пензенском государственном университете (ежегодные научные конференции, посвященные Дню Конституции России, 2016–2019 гг.; ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Терроризм и права человека: новые вызовы в эпоху глобализации» (первая конференция – в 2018 г., вторая – в 2019 г.), г. Пенза) и в других учебных и научных учреждениях.

Основные положения диссертации использовались в учебном процессе в Поволжском кооперативном институте (филиале) Российского

университета кооперации по дисциплине «Конституционное право России», преподаваемых автором с 2016 г. по настоящее время.

Публикации. Основные положения, выводы и научно-практические рекомендации нашли отражение в 13 публикациях, четыре из которых – статьи в научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук и кандидата юридических наук.

Структура работы обусловлена логикой проведенного исследования, его целями и задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, разделенных на шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной автором темы диссертации, характеризуется степень разработанности проблемы, определяются цели, задачи, объект, предмет, методология и методика исследования, обосновывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые аспекты защиты прав граждан общественными объединениями» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Понятие защиты прав граждан в российском и зарубежном конституционализме» посвящен конституционно-правовому анализу понятия государственной защиты прав человека, его трансформации на определенные виды, соотношению понятий защиты и охраны применительно к правам человека. Систематизированы особенности правозащитной деятельности общественных объединений. При регулировании правосубъектности общественных объединений возникает процесс «наслоения» норм разноотраслевой принадлежности, что обуславливает особенности реализации конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина общественными объединениями. С одной стороны, систему правовых актов о статусе общественных объединений составляют нормы конституционного права (они содержатся в федеральных законах об общественных объединениях, о свободе совести и о религиозных организациях и др.), с другой стороны, на общественные объединения распространяются нормы гражданского права, касающиеся статуса юридических лиц, некоммерческих организаций и др.

Выделены особенности закрепления указанной терминологии в конституциях зарубежных стран. Подчеркивается влияние третьего

сектора на правозащитные характеристики, трансформирующиеся в странах мира под влиянием многих глобальных процессов. Показано, что большинство международных правозащитных негосударственных организаций зарегистрировано в США и странах Западной Европы, что оказывает значительное влияние на все правозащитное движение. Данный фактор обуславливает поиск новых механизмов противодействия вмешательству во внутренние дела государства под личиной правозащитной деятельности. Ярким примером может служить Закон о регистрации иностранных агентов (The Foreign Agents Registration Act (FARA)), принятый в США в 1938 г.

Закон FARA стал основой для принятия в России так называемого Закона об иностранных агентах – Федерального закона от 20 июля 2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Основные изменения коснулись Федерального закона «Об общественных объединениях» и Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Российский закон об иностранных агентах стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В его Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона "О некоммерческих организациях", части шестой статьи 29 Федерального закона "Об общественных объединениях" и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда "Костромской центр поддержки общественных инициатив", граждан Л. Г. Кузьминой, С. М. Смиренского и В. П. Юкечева».

Проанализирована научная дискуссия вокруг принятия подобных FARA норм в российском законодательстве. Подверглись научному исследованию ключевые положения Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», посвященные вмешательству иностранных неправительственных организаций в правозащитную деятельность. Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесший изменения в Федеральный закон № 272-ФЗ, ввел также такое понятие, как «нежелательная деятельность международной или иностранной НПО». Однако внесудебный порядок признания такой деятельности следует считать не соответствующим Конституции РФ.

Во втором параграфе «Конституционно-правовые принципы защиты прав граждан общественными объединениями» установлено, что под конституционно-правовыми принципами защиты прав граждан общественными объединениями следует понимать основополагающие начала, исходные положения и руководящие идеи, на основе которых возникает, функционирует и укрепляется (развивается) правозащитная деятельность общественных объединений.

В системе принципов защиты прав человека общественными объединениями стоит различать общие и специальные принципы защиты. Они не только органически связаны между собой, но и формируют единую иерархическую систему принципов.

В качестве общих принципов функционирования института защиты прав граждан общественными объединениями выступают базовые конституционные принципы демократического политического строя: принцип разделения властей, правового статуса личности. К ним также относятся принципы уважения прав человека, недискриминации, законности деятельности общественных объединений по защите прав граждан, открытости и доступности для общественных объединений информации о правах и свободах человека.

В диссертации выделено, что объем законодательного регулирования принципов деятельности различных видов общественных объединений неодинаков и может быть сведен к двум основным вариантам:

1) в федеральном законе подробно регулируются подобные принципы;

2) в федеральном законе отсутствуют принципы деятельности общественных объединений.

Эти принципы можно выделить только путем правового анализа нескольких правовых актов.

Данный фактор влияет на содержание правового регулирования правозащитной деятельности общественных организаций. Принципы защиты прав граждан общественными объединениями специально не закреплены ни Конституцией РФ, ни федеральным законом об общественных объединениях, ни другими правовыми актами. Но посредством анализа Конституции, теоретических источников и законодательства можно их выявить и систематизировать, что и было произведено в диссертации.

Вторая глава «Правосубъектность общественных объединений в системе конституционной защиты прав и свобод человека и гражданина» состоит из двух параграфов.

Первый параграф раскрывает конституционно-правовую специфику общественных объединений как институтов гражданского общества.

Объединения граждан трансформируют формы самоорганизации общества и народа в целом как носителя суверенитета и источника власти в государстве. В этом проявляется тесная связь с гражданским обществом в целом. Будучи взаимозависимыми политико-правовыми феноменами, гражданское общество и государство образуют своего рода «органический тандем», где ведущая роль принадлежит гражданскому обществу. Данная особенность отмечается многими российскими учеными, что отражено в данной диссертации. Систематизированы также иные аспекты взаимодействия общественных объединений и иных институтов гражданского общества, показана различная роль общественных объединений в самом гражданском обществе.

Во втором параграфе «Конституционно-правовое развитие института защиты прав граждан общественными объединениями» осуществлен историко-правовой анализ формирования института защиты прав граждан.

Самой первой и старейшей общественной организацией в Российской империи было императорское Вольное экономическое общество (ВЭО), которое возникло в Санкт-Петербурге 31 октября 1765 г. с целью «исправления земледелия и домостроительства». Первым отечественным документом, который регулировал вопросы деятельности современных общественных объединений, был Устав благочиния, или полицейский, от 8 апреля 1782 г. Показано, что система местного самоуправления способствовала самоорганизации различных социальных общностей и развитию общественных организаций в Российской империи. Постепенно возникла необходимость введения этих общественных объединений в правовое поле, оформления их юридического статуса. Важную роль в развитии общественных объединений сыграл изданный Николаем II Именной высочайший указ Правительствующему сенату о Временных правилах об обществах и союзах от 4 марта 1906 г. Однако в дореволюционном законодательстве России не было унифицированных положений об общественных объединениях. Каждый вид объединений регулировался специальным правовым актом. Более того, отсутствовали единые правила создания и деятельности объединений. Кроме того, защита прав подданных еще не стала основной задачей их функционирования.

Проведена периодизация развития советского законодательства, посвященного статусу общественных объединений.

В развитии статуса общественных объединений большое значение имело принятие 30 августа 1930 г. Постановления ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях)». Общества пользовались

правами юридического лица с момента утверждения их уставов. Предусматривалась возможность взаимодействия добровольных обществ и союзов с предприятиями, колхозами, массовыми просветительскими организациями. Положение детально регулировало процедуру создания обществ, союзов, клубов, а также порядок утверждения их устава, контроля за их деятельностью и порядок прекращения деятельности общественных формирований. Вводился идеологический контроль за деятельностью общественных объединений. Последние должны были соответствовать законам и политике Советской власти, в противном случае контролирующие органы принимали меры по отводу отдельных членов организаций или их руководителей, досрочному роспуску руководящих органов и ликвидации организации.

10 июля 1932 г. принимается новое Постановление ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах», которое во многом повторяет предшествующий документ. Законодательное регулирование шло по пути централизации и унификации уставов и деятельности общественных объединений. Меньше свободы – больше включенности в социальную структуру социалистического общества и усиления контроля государства.

Основные изменения в статусе общественных объединений в СССР стали происходить с момента объявления перестройки. Были приняты новые законы, определяющие правовое положение кооперативов, профессиональных союзов, общественных объединений. Некоторые из них действовали в течение некоторого времени после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г.

Третья глава «Формы Конституционной защиты прав граждан общественными объединениями» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Несудебные формы защиты прав граждан общественными объединениями» подчеркивается разнообразие точек зрения, сложившихся в юридической науке относительно степени влияния общественных объединений на уровень защиты прав человека. Так, некоторые ученые определяют общественные объединения как правовую форму взаимоотношений личности и общества. Другие видят в них средство ограничения государственной власти и контроля за ней; для ряда ученых общественные объединения – это способ вовлечения населения в процессы управления государством. В любом случае такое взаимодействие всегда несет в себе правозащитный элемент, его основную составляющую. Оно не может происходить вне защиты прав граждан. Именно в этом проявляется основное предназначение общественных объединений.

Наряду с общими формами взаимодействия (в пределах которых сотрудничает большинство общественных объединений) существуют и «специальные» формы, которые учитывают особенности деятельности отдельных объединений. К общим формам можно отнести нормативное регулирование деятельности самих объединений, внесение законодательных предложений в законодательные органы власти, внесение различного рода обращений, общественных инициатив, которые обязаны рассматривать органы государственной власти и принимать по ним решения, а также взаимоинформирование, финансовая поддержка государством общественных объединений.

Одной из эффективных форм остается внесение законодательных предложений по вопросам защиты прав и свобод граждан, создания оптимальных условий дальнейшего развития гражданского общества. Совершенствование законодательства в этой сфере требует внесения изменений в Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, в частности о том, чтобы планы законопроектной деятельности Правительства формировались с учетом предложений общественных объединений. Поддержка гражданских инициатив должна осуществляться и на региональном, и на местном уровне, для чего необходимо внести изменения в соответствующие федеральные акты и законы субъектов Российской Федерации.

Кроме того, общественные объединения принимают участие в решении политических, экономических, социальных и культурных вопросов на федеральном и региональном уровнях. Они участвуют в общественной экспертизе, работе общественных палат, осуществлении общественного контроля, в том числе за реализацией прав и свобод граждан. Эти формы мы предлагаем систематизировать и закрепить в Федеральном законе «Об общественных объединениях».

Кроме того, федеральными законами, посвященными отдельным видам общественных объединений (например, профсоюзам и общественным объединениям инвалидов), предусматриваются развернутые способы их взаимодействия с органами государственной власти.

Во втором параграфе «Роль органов судебной власти в деятельности общественных объединений по защите прав граждан» рассматриваются особенности судебной защиты конституционных прав граждан по инициативе общественных объединений. В диссертации проведен анализ норм материального и процессуального права в заявленном аспекте. Сформулированы предложения по совершенствованию российского

законодательства, определяющее конституционное предназначение правозащитной функции общественных объединений.

Подробно проанализирована практика Конституционного Суда РФ, отражающая сущность различных конституционных прав (в первую очередь, права на судебную защиту, право на объединение и др.), Верховного Суда РФ, посвященная рассмотрению конкретных дел, инициированных общественными объединениями в защиту конституционных прав граждан.

На основе статистических данных указывается на незначительное число обращений общественных объединений по защите личных конституционных прав и свобод граждан. Это можно считать перспективным направлением усиления общественными объединениями своей правозащитной деятельности.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы, отражающие основные положения диссертации, а также выражена позиция автора по исследуемой тематике.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК РФ

1. Агишев, Р. А. Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации / Р. А. Агишев // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 3 (37). – С. 37–46.

2. Агишев, Р. А. Формы и способы взаимодействия общественных объединений с органами государственной власти по защите прав граждан / Р. А. Агишев // Вестник Российского университета кооперации. – 2018. – № 4 (34). – С. 86–91.

3. Агишев, Р. А. К вопросу о понятии экономической безопасности в контексте новой стратегии ее обеспечения в Российской Федерации / Р. А. Агишев, В. Г. Анненкова, Т. Л. Мягкова // Вестник Российского университета кооперации. – 2019. – № 1. – С. 4–7.

4. Агишев, Р. А. Комиссия и уполномоченный по правам человека как часть правозащитного механизма государства / А. Ф. Малый, Р. А. Агишев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 3. – С. 37–45.

Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях

5. Агишев, Р. А. Развитие сельскохозяйственной кооперации в муниципальном районе / Р. А. Агишев // Экономика и право: проблемы теории и практики : материалы Междунар. науч. конф. (25 мая 2012 г., г. Энгельс). – Энгельс : ред.-изд. Центр Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации, 2012. – С. 37–41.

6. Агишев, Р. А. Оценка производительности труда в торговле потребительской кооперации / Р. А. Агишев // Тенденции и перспективы развития российского общества: социально-экономические аспекты : материалы Междунар. науч. конф. аспирантов и молодых ученых. – Энгельс : ред.-изд. Центр Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации, 2013. – С. 44–46.

7. Агишев, Р. А. Конституция РФ 1993 года как основа развития права человека и гражданина на общественные объединения / Р. А. Агишев // Конституция Российской Федерации и развитие современной российской государственности : материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф, посвящ. 20-летию Конституции РФ. – Энгельс : ред.-изд. Центр Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации, 2013. – С. 18–26.

8. Агишев, Р. А. Конституция 1993 г. и правозащитная политика Российского государства / Р. А. Агишев // Конституция Российской Федерации – правовая основа устойчивого развития законодательства и российской государственности : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию принятия Конституции Российской Федерации и Дню юриста. – Чебоксары, 2014. – С. 15–18.

9. Агишев, Р. А. Общественные объединения как институты гражданского общества / Р. А. Агишев // Базис. – 2017. – № 2 (2). – С. 80–84.

10. Агишев, Р. А. Правовое регулирование взаимодействия общественных объединений и органов государственной власти в сфере защиты прав человека / Р. А. Агишев // Базис. – 2018. – № 2 (4). – С. 81–86.

11. Агишев, Р. А. Защита конституционных прав граждан общественными объединениями в Российской Федерации : монография / Р. А. Агишев. – Саратов : ИД «МарК», 2019. – 180 с.

12. Агишев, Р. А. Понятие государственной защиты прав человека в современном конституционном праве / Р. А. Агишев // Наука. Общество. Государство. – 2019. – Т. 7, № 3 (27). – URL: <https://esj.pnzgu.ru>

13. Агишев, Р. А. Законодательство об иностранных агентах в России и США: сравнительно-правовая характеристика / Р. А. Агишев / Терроризм и права человека: новые вызовы в эпоху глобализации : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 13 июня 2019 г.) / под ред. Г. Б. Романовского. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. – С. 103–108.

Научное издание

АГИШЕВ Рустям Аипович

**ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.02 – Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

Редактор *Е. В. Шмелева*
Технический редактор *Н. В. Иванова*
Компьютерная верстка *Н. В. Ивановой*

Распоряжение № 37/174 от 17.10.2019.

Подписано в печать 17.10.2019. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 1,16. Заказ № 009420. Тираж 100.

Издательство ПГУ.
440026, Пенза, Красная, 40.
Тел./факс: (8412) 56-47-33; e-mail: iic@pnzgu.ru

