

Академия управления МВД России

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Учебник

Москва • 2020

Рецензенты: *А. И. Клименко*, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент; *А. В. Безруков*, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент; *А. Г. Репьев*, заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

О-13

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник. *Барбин В. В. и др.* – М. : Академия управления МВД России, 2020. – 320 с.

ISBN 978-5-907187-14-6

В учебнике изложены правовые основы, методы и средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти.

В основу учебника положены лекции, читаемые в Академии управления МВД России для слушателей 2 факультета по специальностям «Менеджмент», «Управление персоналом», «Государственное и муниципальное управление» и слушателей 4 факультета по специальности «Юриспруденция».

Учебник предназначен для слушателей факультетов Академии управления МВД России, институтов повышения квалификации и переподготовки управленческих кадров системы образовательных учреждений МВД России.

**УДК 341.231.14
ББК 67.401.213**

© Барбин В. В., Борисов А. В., Гончаров И. В.,
Киричѐк Е. В., Корабельникова Ю. Л.,
Косых А. А., Матанцев Д. А., Пожарский Д. В.,
Рыжова Ю. В., Стѣпкин Е. Ю., 2020

Авторский коллектив:

Барбин Вячеслав Владимирович, кандидат юридических наук, доцент – гл. 4, 6, 11; гл. 1 (совместно с А. В. Борисовым и Ю. В. Рыжовой),

Борисов Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент – гл. 1 (совместно с В. В. Барбиным и Ю. В. Рыжовой);

Гончаров Игорь Владимирович, доктор юридических наук, профессор – гл. 7, 12, 13;

Киричѐк Евгений Владимирович, доктор юридических наук, доцент – гл. 3, 9 (совместно с А. А. Косых);

Корабельникова Юлия Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент – гл. 8;

Косых Алексей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент – гл. 3, 9 (совместно с Е. В. Киричѐком);

Матанцев Дмитрий Александрович, кандидат юридических наук – гл. 5;

Пожарский Дмитрий Владимирович, доктор юридических наук, доцент – гл. 2;

Рыжова Юлия Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент – гл. 1 (совместно с В. В. Барбиным и А. В. Борисовым);

Стѐпкин Евгений Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент – гл. 10.

Оглавление

Глава 1. Права человека в истории и современном мире	8
§ 1. Историко-правовые аспекты соблюдения прав человека в дореволюционной России	8
§ 2. Деятельность полиции по обеспечению имущественных и личных неимущественных прав населения России XVIII – начала XX вв.	19
§ 3. Права человека в современном мире, их нормативное закрепление и перспективы развития.	30
§ 4. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина	36
Глава 2. Государственный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина	47
§ 1. Институциональные основы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина	49
§ 2. Правовые основы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина	51
§ 3. Принципы и методы обеспечения прав и свобод человека и гражданина	56
Глава 3. Органы государственной власти Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина	66
§ 1. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	66
§ 2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина	73

Глава 4. Место и роль органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина	82
§ 1. Задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	82
§ 2. Особенности нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	90
§ 3. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	95
Глава 5. Законность в деятельности органов государственной власти как средство обеспечения прав и свобод человека и гражданина	103
§ 1. Законность как правовая категория: понятие, содержание, соотношение с иными правовыми категориями.	103
§ 2. Факторы, влияющие на состояние законности	110
§ 3. Гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел.	114
§ 4. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел	119
Глава 6. Ограничение прав и свобод человека и гражданина	121
§ 1. Понятие и сущность ограничений прав и свобод человека и гражданина	121
§ 2. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел.	131
Глава 7. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов.	139

§ 1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов	139
§ 2. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях введения чрезвычайного и военного положения	150
§ 3. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции	170
Глава 8. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.	178
§ 1. Зарождение института омбудсмана (анализ мировой практики).	178
§ 2. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	186
§ 3. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.	190
Глава 9. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека в деятельности органов государственной власти	203
§ 1. Общая характеристика гражданского общества и его институтов в Российской Федерации в условиях глобализационных процессов	203
§ 2. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека в России: понятие, формы и проблемы законодательного регулирования.	211
Глава 10. Система международного контроля за соблюдением прав и свобод человека органами государственной власти	221
§ 1. Основные направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире	221
§ 2. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека	225
§ 3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека	228

Глава 11. Защита прав человека в период вооруженных конфликтов международного характера	238
§ 1. Понятие войны и вооруженного конфликта международного характера	238
§ 2. Виды вооруженных конфликтов международного характера	245
§ 3. Правовое регулирование вооруженных конфликтов международного характера	247
§ 4. Защита покровительствуемых лиц в период вооруженных конфликтов международного характера	255
Глава 12. Особенности защиты прав человека в период вооруженных конфликтов немеждународного характера	258
§ 1. Особенности правового регулирования вооруженных конфликтов	258
§ 2. Защита прав человека в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера	276
Глава 13. Ответственность за совершение преступлений в период вооруженных конфликтов	287
§ 1. Причины соблюдения международного гуманитарного права	287
§ 2. Международно-правовая ответственность государств за действия в нарушение норм международного гуманитарного права	290
§ 3. Уголовно-правовая ответственность физических лиц за нарушение международного гуманитарного права	298
Список литературы	307

ГЛАВА 1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

§ 1. Историко-правовые аспекты соблюдения прав человека в дореволюционной России

§ 2. Деятельность полиции по обеспечению имущественных и личных неимущественных прав населения России XVIII – начала XX вв.

§ 3. Права человека в современном мире, их нормативное закрепление и перспективы развития

§ 4. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина

§ 1. Историко-правовые аспекты соблюдения прав человека в дореволюционной России

Права и обязанности сословий в дореволюционной России определялись и поддерживались многочисленными правовыми нормами, включенными в Свод законов Российской империи, которые действовали вплоть до Февральской революции 1917 г.

Права и обязанности сословий в значительной мере были определены императрицей Екатериной II в двух знаменитых нормативных документах – Жалованной грамоте российскому дворянству и Жалованной грамоте российским городам 1785 г. Екатерина II собиралась подготовить и издать Жалованную грамоту крестьянству, но не успела.

В изданных грамотах было написано, что они издаются «на вечные времена и неколебимо». Тем самым, сословное деление людей в обществе и государстве считалось естественным и вечным. Наибольшими правами были наделены дворяне, имевшие право владеть крепостными крестьянами. Наследственные имения дворян не подлежали конфискации за любое преступление.

Дворяне имели право создавать свои корпоративные объединения – уездные и губернские дворянские собрания. Предводитель губернского дворянского собрания считался вторым после губернатора должностным лицом губернии.

Уездное дворянство выбирало из своей среды руководителя уездной полиции – капитан-исправника.

Установленные в 1785 г. и гарантированные привилегии дворянам отделили их от всех других слоев русского общества и упрочили господствующее положение этого сословия.

Дворянство освобождалось от обязательной службы государству, правда, дворянин, никогда не состоявший на государственной службе, не имел права голоса в дворянском собрании. Для дворян был свой суд, они освобождались от телесных наказаний. Для дачи свидетельских показаний титулованные дворяне, как и высокопоставленные чиновники, могли не являться в полицию, а давать показания дома.

Жалованная грамота городам определяла права и обязанности городских сословий – мещан, купцов, именитых граждан и др. Самым многочисленным было сословие мещан. Звание мещанина было наследственным. Мещане имели свой суд, который за некоторые преступления мог лишить мещанского звания.

Сословная принадлежность записывалась в документы, удостоверяющие личность. Отношение полиции к человеку во многом определялось его сословным положением.

В период Великой французской революции 1789–1793 гг. во Франции в 1791 г. была принята «Декларация прав человека и гражданина», провозгласившая, что «Все граждане рождаются и остаются свободными и равными в правах». Эта Декларация стала этапной вехой в развитии теории и практики прав человека. Она хорошо была известна в России, т. к. ее положения были опубликованы в российских изданиях.

В России эта Декларация многими воспринималась как противоречившая божественным и природным установлениям, определяющими, что люди не могут быть равными, в т. ч. и перед законом. Закон запрещал крепостным жаловаться на своего помещика. Осмелившийся пожаловаться на помещика крепостной мог быть наказан каторжными работами.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. устанавливало ответственность за торговлю африканскими неграми, но разрешало куплю-продажу российских крепостных крестьян.

Либеральные идеи, провозглашавшие принцип народного суверенитета, равенство всех перед законом, права и свободы личности проникают в Российскую империю из Западной Европы и входят в политическое сознание части российского дворянства¹.

В основном это высшие слои дворянства, офицеры, служившие в гвардейских полках, участвовавшие в войне 1812 г. и заграничном походе русской армии. После попытки свержения вооруженным

¹ Секиринский С., Шелохаев В. Либерализм в России. Очерки истории (середина XIX – начало XX в.): учеб. пособие / С. С. Секиринский, В. В. Шелохаев. М., 1995. С. 16.

путем абсолютизма в декабре 1825 г. они вошли в отечественную историю как «декабристы».

Декабристы были уникальным явлением не только отечественной, но и мировой истории. Дворяне, имевшие большие сословные привилегии, подняли вооруженное восстание, зная, что поражение грозит им лишением дворянских привилегий. Декабристы выступали за то, чтобы ввести в России равенство прав, политические права и свободы.

Декабристы не получили широкой поддержки и понимания у большинства российского дворянства, но их пример оказал большое влияние на развитие идейно-политической жизни страны, в особенности на формирование российского либерализма, выступавшего за права и свободы личности¹.

После подавления восстания декабристов была значительно усилена политическая полиция. В 1826 г. было создано III Отделение Собственной Его императорского Величества канцелярии с подчиненным ему Корпусом жандармов.

Важнейшей задачей III Отделения был контроль за общественным мнением, принятие мер против распространения в России либеральных, демократических идей. В этом ему помогала и общая полиция. Так, в 1849 г. столичная полиция раскрыла и арестовала членов т. н. «кружка М. В. Петрашевского», которые, собираясь, читали и обсуждали запрещенные в России и изданные в Западной Европе книги либерального, демократического, социалистического содержания². За рассуждения о свободе, правах и свободах человека М. В. Петрашевский и некоторые члены его кружка, в т. ч. Ф. М. Достоевский были приговорены к смертной казни, замененной на различные сроки каторги и ссылки.

Следует отметить, что наряду с декабристами в первой четверти века в России возникает т. н. «правительственный либерализм». Его представлял сам император Александр I, воспитанный швейцарцем Ф. Лагарпом, сторонником войны за независимость североамериканских штатов и Соединенных Штатов Америки как государства, в котором гарантированы права и свободы человека.

Александр I особенно в молодости верил в необходимость существования в России института прав человека и гражданина³.

¹ Бердяев Н. А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 21.

² Возный А. Ф. Полицейский сыск и кружок петрашевцев: учеб. пособие / А. Ф. Возный. Киев, 1976. С. 30.

³ История России XVIII–XIX веков: учеб. пособие / под. ред. Л. В. Милова. М., 2010. С. 410.

В первые месяцы своего правления Александр I видел цель своего царствования в создании конституции, гарантирующей его подданным права гражданина, аналогичные тем, что были провозглашены французской «Декларацией прав человека и гражданина». К коронации Александра I была подготовлена «Всемилоштивейшая грамота, Российскому народу жалуемая», которая провозглашала равенство всех подданных российского императора, гарантировала личную безопасность, свободу слова и печати¹.

«Грамота» не была обнародована, т. к. сначала было решено усовершенствовать систему государственного управления, подготовить проект создания законодательной Государственной Думы. Все это было поручено М. М. Сперанскому. Подготовленный им план государственно-правовой реформы при его реализации создавал бы в России представительные органы власти и вводил принципы прав и свобод человека.

Но план не был реализован во многом из-за сопротивления ему значительной части российского дворянства, прежде всего, помещиков, понимавших, что изменение формы правления, введение всеобщего равенства повлечет за собой отмену крепостного права, обеспечивающего их материальное благополучие. Многие из них были поклонниками Вольтера, Руссо, Монтескье, но считали, что Россия как государство может существовать только в форме абсолютной монархии, не допускающей политических прав и свобод.

Наиболее ярко эту мысль выразил Н. М. Карамзин в политическом трактате, названном им «Записка о Древней и Новой России в ее политическом и гражданском отношениях», посланной Александру I. В ней он доказывал, что республиканская форма правления, принцип разделения власти, права и свободы граждан исторически закономерны для стран Западной Европы. Но все это неприемлемо и даже губительно для России, которая может существовать только как абсолютная монархия². (Мнение о том, что западноевропейские либеральные политико-правовые ценности и институты являются продуктом исторического развития западноевропейской/североамериканской культуры не имеют универсального характера и вряд ли возможен их перенос и достаточно быстрое укоренение в странах Азии, Африки и России, высказывают известные полито-

¹ Анисимов Е. В., Каменский А. Б. Россия в XVIII – первой половине XIX века: учеб. пособие. М., 1994. С. 238.

² Карамзин Н. М. Записка о Древней и новой России. М., 1991. С. 46.

логи Ф. Фукуяма, С. Хандингтон и, в самое последнее время, – лауреат Нобелевской премии Д. Норт)¹.

Попытки изменения государственного строя, введение гарантий прав личности в период царствования Александра I связаны и с внешнеполитической, военной историей России.

В 1809 г. после победы над Шведским королевством в состав Российской империи вошла Финляндия. Русский царь стал одновременно Великим князем Финляндским. Александр I даровал Великому княжеству Финляндскому конституцию, право избирать законодательное собрание – сейм, без согласия которого император не мог изменять финские законы. Таким образом, на территории Российской империи возникло государственное образование – Великое княжество Финляндское, имевшее Конституцию, гарантирующую определенные права подданным, в частности, право избирать законодательный Сейм.

В 1811 г. в состав Великого княжества Финляндского вошла Выборгская губерния, образованная еще в 1744 г. как одна из губерний Российской империи.

В 1906 г., когда Николай II распустил I Государственную Думу, более двухсот депутатов Думы выехали в Выборг, в Великое княжество Финляндское. Там в течение нескольких дней они проводили, по существу, незаконное собрание. Там они подготовили, отпечатали, а затем распространили по стране обращение к народу так названное «Выборгское воззвание», в котором призывали оказывать власти пассивное сопротивление, бороться за свои политические права и свободы.

Даже, по мнению некоторых либеральных депутатов Государственной Думы, эти требования, прозвучавшие в условиях революции, были очень радикальны, представляя угрозу безопасности общества и государства².

Тем не менее губернатор смог закрыть это собрание после того, как МВД потребовало это сделать под угрозой «гибельных последствий для Финляндии». 167 депутатов Государственной Думы были арестованы, когда они покинули территорию Великого Княжества Финляндского и вернулись в Петербург. За «распространение по предварительному между собой уговору воззвание, призывающего население к противодействию закону и законным распоряже-

¹ *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006. С. 14; *Хандингтон С.* Столкновение цивилизаций. М., 2003. С. 74–81.

² *Маклаков В.* Первая Государственная Дума. Воспоминания современника. М., 2006. С. 297–300.

ниям властей», они были приговорены к трем месяцам тюремного заключения.

В 1815 г. после крушения империи Наполеона в состав Российской империи вошло Герцогство Варшавское, образованное из польских земель, отвоеванных Францией у Австрии и Пруссии.

Оно было преобразовано в Царство Польское в составе Российской империи. Русский царь являлся и царем Польским. В 1815 г. в Царстве Польском была введена Конституция, ограничивавшая власть царя, предусматривавшая достаточно демократические выборы в нижнюю палату парламента.

Царство Польское было единственной страной в Европе того времени, где нижняя палата парламента формировалась путем прямых выборов, в которых участвовали представители всех сословий, в т. ч. и крестьяне.

Конституция закрепляла права и обязанности всех сословий. Наиболее привилегированным было дворянство. Законы Герцогства Варшавского предоставляли широкие возможности получения дворянского звания представителями других сословий. Дворянами могли стать не только разбогатевшие мещане, но и ремесленники, офицеры, дослужившиеся до звания капитана, а также профессора Варшавского университета¹.

В российском обществе было определенное недовольство тем, что подданные Царства Польского, воевавшие на стороне Наполеона, имели больше прав, чем все остальные, за исключением Финляндии, подданные российского императора.

Александр I, выступая в Польском сейме, обещал, что постепенно принципы Конституции Царства Польского будут распространены на остальную территорию Российской империи. На практике он решил пойти другим путем: присоединив к Царству Польскому Белоруссию, Литву, значительную часть Украины. Тем самым действие Конституции Царства Польского распространилось бы на эти территории.

В русском обществе растет недовольство «полонофильством» Александра I. Будущий известный декабрист И. Д. Якушкин, хотя и мечтал о том, чтобы в России была конституция, планировал убийство императора. Целостность, территориальная безопасность России для него была выше, чем конституционные права и свободы.

¹ Бардах Ю., Леснодворский Б. История государства и права Польши. М., 1980. С. 334.

² Лапто И.И. Карамзин и его государственные идеи // Зарубежная Россия и Н. М. Карамзин. М., 2010. С. 35.

Против намерения царя расширить границы Царства Польского открыто выступил Н. М. Карамзин, напомнивший Александру I, что его главная задача «блюсти целостность государства», а не распространять в нем принципы либеральной конституции. При этом Н. М. Карамзин признался, что лично он презирует либералов.

Александр I отказался от идеи расширить границы Царства Польского. В 1830 г. там началось восстание за независимость Польши, поддержанное армией Царства Польского. Польский сейм объявил о лишении российского императора польской короны и готовил принятие новой Конституции.

После подавления в 1832 г. польского восстания, император Николай I отменил Конституцию Царства Польского, ликвидировал парламент. Царство Польское, эта «внутренняя заграница», как его называли в России, перестало существовать. Вместо него было образовано Варшавское генерал-губернаторство.

«Конституционный эксперимент» Александра I, политика «официального либерализма» закончились.

Новый император Николай I избрал путь противопоставления России с ее православными, самодержавными традициями и ценностями «разлагающемуся Западу».

Европейские революции 1830 и 1848 гг., свержение монархий, установление республик, принятие конституций, гарантирующих права и свободы человека и гражданина, воспринимались российским императором как признак «гниения Западной Европы». Он признавал, что боится «проникновения нравственной заразы» из Европы¹.

Для того чтобы этого не случилось, недостаточно было усилить цензуру, политическую полицию. Идеям свободы, равенства, конституционных гарантий прав личности, идущим из Западной Европы, надо было противопоставить свою «национальную идею». Ею стала доктрина, выдвинутая и сформулированная министром народного просвещения графом С. С. Уваровым. Россия, утверждал он, стоит на трех основных началах: Православии, Самодержавии, Народности. При этом «Самодержавие составляет главное условие политического существования России. Русский колос упирается на нем как на краеугольном камне своего величия». С. С. Уваров понимал, что Россия не может и не должна жить в изоляции, не обращаясь «к Европейскому просвещению, к Европейским иде-

¹ Анисимов Е. В., Каменский А. Б. Россия в XVIII – первой половине XIX века: учеб. пособие. М., 1994. С. 321.

ям, без коих мы не можем уже обойтись, но которые без искусного обуздания их грозят нам неминуемой гибелью»¹.

Таким образом, признавалось, что проникновение и распространение в России идей, учений о необходимости демократии, конституции, прав личности представляют угрозу для существования российского государства. Борьба с этими идеями становится главной задачей идеологической, полицейской системы Российской империи.

Одной из первых жертв этой системы стал известный П. Я. Чаадаев. В 1836 г. он опубликовал в журнале «Телескоп» «Философическое письмо», в котором критически отнесся к прошлому России и, по существу, признал неизбежным и необходимым для нее использование опыта западноевропейских стран, в т. ч. заимствуя у них государственно-правовые институты, учиться у европейцев признавать и уважать права личности.

За это П. Я. Чаадаев официально был объявлен сумасшедшим, а редактора журнала, допустившего публикацию его работы, отправили в ссылку.

Идеи П. Я. Чаадаева повлияли на мировоззрение российских мыслителей, вошедших в историю отечественной политико-правовой, общественной мысли как «западники». К ним относились А. И. Герцен, В. Г. Белинский, Н. Г. Чернышевский и др.

Большим влиянием пользовался А. И. Герцен, уехавший в 1847 г. за границу, основавший первую Вольную русскую типографию, издававший с 1857 г. революционно-демократический журнал «Колокол». В нем он призывал к отмене крепостного права в России, к проведению прогрессивных реформ. При этом он считал возможным, что самодержавное государство может сыграть прогрессивную роль в преобразовании страны. В письме к Александру II он писал о необходимости постепенных преобразований «сверху», чтобы избежать революции, которая может привести к установлению диктатуры.

«Колокол» читался не только в либерально-демократической среде, но и в кругах высшего чиновничества. Некоторые крупные чиновники, в т. ч. и чиновники МВД, конфиденциально отправляли письма А. И. Герцену.

Агитация А. И. Герцена не только способствовала распространению революционных идей в России, но и повлияла на формирование т. н. «правительственного конституционализма». Он возни-

¹ *Шевченко М. М.* Доклады министра народного просвещения С. С. Уварова императору Николаю I // Река времен. (Книга истории и культуры.) М., 1995. Т. 1. С. 67.

кает в процессе подготовки и проведения демократических реформ 60–70-х гг. XIX в.

Отмена крепостного права, введение независимого, всесословного суда, органов местного самоуправления неизбежно подвели к вопросу о введении в России конституции. Она должна была обеспечить участие значительной части подданных в выборах органа законодательной власти, гарантировать определенные права и свободы.

Первый проект конституции подал Александру II министр внутренних дел П. А. Валуев. Император отклонил проект, сказав, что «противится установлению конституции не потому, что дорожит своим авторитетом, но потому, что убежден, что это принесло бы несчастье России и привело бы к ее распаду»¹.

Аргумент о том, что введение конституции в России приведет к ее распаду, активно использовался представителями русской консервативной государственно-правовой мысли.

Наиболее известный и яркий ее представитель К. П. Победоносцев считал идеи парламентаризма, конституционализма, прав и свобод человека «великой ложью нашего времени». Он писал, что парламентаризм, лозунги свободы, равенства, братства «ведут неотразимо к анархии, от которой общество спасается одной лишь диктатурой»².

Борьба между либералами и консерваторами в правительственном лагере, между сторонниками введения конституции и сторонниками сохранения абсолютизма продолжалась до 1881 г.

В 1881 г. министр внутренних дел граф М. Т. Лорис-Меликов подготовил проект постепенных политических реформ, цель которых заключалась в превращении России в конституционную монархию. Александр II в основном одобрил этот проект, но 1 марта 1881 г. император был убит народовольцами-террористами.

Новый царь Александр III отправляет М. Т. Лорис-Меликова и ряд других министров-либералов в отставку. Резко меняется внутривластный курс. В апреле 1881 г. издается Манифест, в котором провозглашается, что Россия была, есть и будет абсолютной монархией. В том же году МВД получает возможность в упрощенном порядке вводить положение «усиленной» и «чрезвычайной» охраны, при которой сокращаются права подданных и расширяются права администрации и полиции.

¹ Валуев П. А. Дневник 1861–1865. М., 1961. С. 181.

² Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. М., 1993.

В 1889 г. вводится должность земских участковых начальников, обладавших административными, судебными, полицейскими функциями. Они назначались МВД только из числа местных потомственных дворян – землевладельцев.

Принимается ряд других мер по укреплению влияния сословия дворян на политическую жизнь общества.

Все это рассматривалось многими современниками как отказ от демократических реформ, укрепление принципа сословности в российском обществе. Государственная власть свернула с пути демократизации. Конституции, политических прав и свобод, теперь можно было добиться, скорее всего, революционным путем.

Следует отметить, что при отсутствии многих прав и свобод, в России до 1905 г. сложилась определенная традиция, когда на юридических факультетах университетов проблемы политических прав и свобод активно освещались в лекциях, трудах известных отечественных правоведов.

Проблемы правового государства, гражданских и политических прав и свобод личности рассматривались в работах Б. А. Кистяковского, П. И. Новгородцева, Л. И. Петражицкого, С. А. Муромцева и др. Их работы во многом послужили основой для идеологии и практики российского либерализма, повлияли на политико-правовое развитие России в ходе и после буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг. и февральской демократической революции 1917 г.

В условиях начавшейся революции, Николай II был вынужден издать 17 октября 1905 г. «Манифест об усовершенствовании государственного порядка», в котором объявлял, что решил «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов».

Манифест также объявлял: «Установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий, поставленных от нас (императора) властей».

Провозглашенные Манифестом права и свободы получили свое закрепление в «Основных государственных законах Российской империи» от 23 апреля 1906 г., а также в некоторых других актах.

Ст. 78 Основного закона признавала за подданными право устраивать собрания в целях, не противных законам, мирно

и без оружия. Это право регулировалось Временными правилами от 4 марта 1906 г. «О собраниях, обществах и союзах». Правила эти различали собрания публичные и непубличные. Непубличные допускались свободно. Публичные же нуждались в разрешении или в заявлении. Собрания под открытым небом требовали разрешения губернатора или начальника местной полиции.

Начальник полиции мог не разрешить собрания, о чем он обязан был известить устроителей за одни сутки до предполагаемого открытия собрания, указав при этом мотивы отказа. На публичные собрания не допускались люди вооруженные, а также учащиеся¹.

Прочие собрания устраивались т. н. двоичным порядком. Не позднее чем за трое суток до собрания надо было представить заявление начальнику местной полиции о месте, времени и предмете его, а также указать его устроителей (фамилию, имя, отчество, место жительства). Собрание не допускалось, если оно было «противно законам или общественной нравственности» или угрожало «общественному спокойствию или безопасности». Губернатор или начальник местной полиции был вправе назначить для присутствия на публичном собрании должностное лицо. Последнее наблюдало за порядком в собрании и могло в некоторых случаях закрыть его.

Воспрещались собрания вблизи от места пребывания царя и места заседаний Государственного совета и Государственной думы (во время их сессии), а также в некоторых помещениях, перечисленных в Правилах.

В законодательстве периода первой русской революции получили отражение и такие права граждан, как неприкосновенность жилища, свобода передвижения и тайна переписки. Неприкосновенность жилища означала, что никто не вправе войти в частное жилище без разрешения хозяина. Изъятие допускалось только при наличии у входящего особого полномочия.

Свобода передвижения означала право выбора местожительства на территории государства и выбора занятий, а также беспрепятственного выезда за пределы государства.

Тайна переписки (неприкосновенность корреспонденции) означала, что никто не вправе был вскрывать и читать письма, кроме того, кому они адресованы. Наконец, Основные законы уже не упоминали об ограничении прав инородческого населения.

¹ Андреева А.И., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел: учеб. пособие. Омск, 2017.

§ 2. Деятельность полиции по обеспечению имущественных и личных неимущественных прав населения России XVIII – начала XX вв.

Следует отметить, что на российскую полицию, образованную в ходе петровских реформ, уже в нач. XVIII в., были возложены многочисленные функции по обеспечению общественной безопасности.

Полиция была призвана стать силой, которая бы следила за тем, чтобы поведение подданных соответствовало многочисленным указам, инструкциям, регламентам, включая определение одежды, которую должны были носить подданные до проведения ими свободного времени. Естественно, такое поведение должно было исключать возможность совершения правонарушений или оказания помощи преступнику. Создавая «регулярное», т. е. полицейское, милитаризованное государство, Пётр I смотрел на своих подданных как на солдат, которые всегда были бы заняты делом, службой государству, а свободное время проводили бы в соответствии с определенными регламентами, инструкциями, артикулами.

В соответствии с социально-политическими идеями европейского Просвещения, Пётр I считал возможным издание таких «разумных законов» и создание таких средств контроля за населением и воспитанием его в любви к порядку, что исключало бы совершение преступлений.

Пётр I считал, что каждый его подданный должен был трудиться, служить на благо государства, а не работающий, не служивший является своеобразным дезертиром, потенциальным преступником. Пётр I поставил перед полицией одну из приоритетных задач: «...Всех гулящих и слоняющихся людей ... хватать и допрашивать, и определять на работу...»¹. Работающий, служащий находился под контролем начальства (руководства), отвечающего за его поведение.

Строительство городов, создание массовой профессиональной армии и флота, сопровождавшиеся таким явлением, как дезертирство, закрытие монастырей увеличивало число бродяг, нищих, добывающих для себя разными, в т. ч. и незаконными способами, средства к существованию. Они составляли среду для развития преступности. Поэтому Пётр I и поручил полиции, в качестве главной задачи, борьбу с «праздношатающимися» и «определения их на работы». Профилактические меры, предпринимаемые полицией, способствовали предупреждению существенного роста преступно-

¹ ПСЗ РИ. Т. V. № 3203.

сти во время кардинальной ломки социальной структуры общества, проведенной в первой четверти XVIII в.

Существенное профилактическое значение имела и введенная Петром I паспортная система. Пётр I возлагал на полицию большие надежды в преобразовании российского общества. Ее задачи были определены в Регламенте Главного магистрата 1721 г. В нем утверждалось, что полиция не только способствует осуществлению прав и правосудия, обеспечивает безопасность от воров и разбойников, но и «...непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу, препятствует дороговизне, запрещает излишество в домовых расходах, ... воспитывает юных в целомудренной чистоте и в честных науках»¹.

Для выполнения столь многочисленных функций, возложенных на полицию, естественно, требовалось достаточно большое количество полицейских и определенное качество их профессиональной подготовки.

Но государство, уделяя большое внимание развитию армии и флота, не имело возможности содержать многочисленную и хорошо оплачиваемую полицию. Поэтому требования и призывы активно участвовать в воспитательно-профилактической работе, изложенные в регламенте Главному магистрату..., очень скоро низведены были к простому охранению безопасности².

На это «охранение безопасности», за счет некоторого применения профилактических мер и привлечения населения к охране общественного порядка, было организовано так, что Санкт-Петербург стал одним из самых безопасных городов Европы. В 1731 г. один из иностранцев, проживший в Санкт-Петербурге шесть лет, вспоминал, что ни разу не слышал о ночном ограблении в городе. Это обеспечивалось во многом тем, что на борьбу с преступностью были привлечены горожане, а также военные формирования. «На каждый шум на улице или в доме ... сбегаются сторожа из сторожек, они ударяют в трещотки, их звук в одно мгновенье доходит до ближайшей казармы, во второе мгновенье все выхода улиц заперты, в третье мгновенье виновники шума уже на гауптвахте»³.

Действенным методом профилактики преступности стала вырубка лесов вокруг города, где могли спрятаться беглые и преступники.

¹ ПСЗ РИ. Т. VI. № 3708.

² *Тарасов И.* История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юридический вестник. 1884. № 11. С. 417.

³ *Анисимов Е. В.* Петербург Петра Великого. СПб., 2003. С. 343.

В Российском праве XVIII в. не было достаточно четкого разделения на административное правонарушение и преступление. Поэтому охрана общественного порядка рассматривалась как главное средство в предотвращении преступлений. В понятие охраны общественного порядка входило: а) борьба с бродяжничеством, нищенством; б) поддержание чистоты на улицах; в) организация освещения в ночное время. К профилактическим функциям полиции первой половины XVIII в. относился контроль над качеством привозимой в город провизии и наблюдение за ценами, определяемыми городской администрацией, по которым она должна была продаваться.

Для предотвращения массовых беспорядков указом Петра II в 1727 г. полицмейстерские канцелярии обязаны были докладывать в Сенат о том, в «...чем происходят народные тягости и убытки...», для принятия должных мер¹.

Создание централизованной, с достаточно определенными функциями полиции в городах, а также в сельской местности, стало одной из задач правления императрицы Екатерины II, поставившей перед собой в качестве мерных задач «...учредить в государстве хорошую и точную полицию»².

Представления о функциях и задачах полиции Екатерины II отражены в ее знаменитом «Наказе Уложенной комиссии», XXI глава которого называлась «О благочинии, называемом иначе полицией».

При определении задач полиции императрица исходила в основном из идей Ч. Беккариа (Beccaria), выраженных в его известной книге «О преступлениях и наказаниях». Важнейшая задача полиции заключалась не только в том, чтобы наказать виновного, но и принять меры по предупреждению преступлений. Не жестокость, а неотвратимость наказания и постоянный контроль полиции над обществом, личностью стал рассматриваться как лучший способ борьбы с преступностью.

Идея Ч. Беккариа, что «Воспитание – это самое верное средство совершенствования общества, человека, предотвращения преступлений», используется в идеологической, законодательной, практической деятельности государства во второй половине XVIII в.

Согласно екатерининскому «Наказу», полиция обязывалась следить, чтобы все подданные вели себя в соответствии с требованиями закона, с сословным статусом и общепринятыми нормами морали. Полиция должна была следить за тем, чтобы жители не имели

¹ ПСЗ РИ. Т.VII. № 5172.

² Императрица Екатерина II. О величии России. М., 2006. С. 68.

«склонности к безделью, роскоши, мотовству», приводящих к бедности, часто являющейся причиной преступности. Профессиональной и моральной обязанностью полицейских становилась опека бедных, больных, контроль за своевременностью и правильностью оплаты труда наемных рабочих. Она должна была следить за качеством продаваемого товара, ценой на него, если она определялась властью.

Все это должно было смягчить социальные противоречия и конфликты. По просьбе родителей, полиция могла применять меры профилактического характера, чаще всего в виде телесного наказания, по отношению к несовершеннолетним.

Императрица считала, что полиция, в силу возложенных на нее воспитательных задач, должна действовать скорее «по правилам справедливости, нежели по точной силе закона», а дабы «подданные не лишились доверия к чинам полиции, они не должны обсуждать ее действия публично» (эта установка действовала в России, по существу, до второй половины XIX в.).

Екатерина II предоставила возможность высшим чинам полиции подготовить рекомендации для Уложенной комиссии, которые она могла учесть при принятии законов, относящихся к полиции. В предложениях, подготовленных полицейскими руководителями, предусматривалось, что начальники полиции и его помощники должны были быть «...освобождены от всякого недостатка (в денежном смысле)...», чтобы избежать того, что может повредить чистоте их совести».

Многие положения екатерининского «Наказа...» нашли свое отражение в «Учреждении для управления губерний...» 1775 г., согласно которому создавалась сельская полиция, и в «Уставе благочиния или полицейском» 1782 г., определившем организацию, компетенцию, функции городской полиции. Сельская полиция формировалась из местного дворянства, что способствовало ее авторитету. Возглавлял уездную полицию капитан-исправник.

Появление уездной полиции привело к усилению полицейского контроля за населением в сельской местности, в которой часто находили прибежище люди, совершившие преступления на территории города.

Непосредственными помощниками сельской полиции были «десятские» и «сотские», назначенные из крестьян, обязанные «...смотрение иметь и разведывать в селении про воров, разбойников, злоразгласителей и беглых...»¹.

¹ ПСЗ РИ. Т. XIX. № 14231.

Очень важно было то, что капитан-исправник должен был «поощрять не только землевладельцев к трудолюбию..., но и вообще всех людей к добросовестному житию», что в полной мере относилось и к уездному дворянству. Часто поведение дворян-помещиков по отношению к своим крестьянам вызывало сопротивление, ответную реакцию с их стороны в виде убийств, поджогов, разбоев. Поэтому деятельность уездной полиции имела и профилактическую функцию, т. к. власть «решила полицейскими мерами поставить преграду произволу и злоупотреблению помещиков»¹.

Согласно «Уставу благочиния...» 1782 г., город стал делиться на административно-полицейские части, в каждую из которых входило от 200 до 400 дворов. Части, в свою очередь, делились на полицейские кварталы по 100 дворов в каждом.

Управа благочиния назначала в каждый квартал полицейского квартального надзирателя, на которого возлагались основные профилактические задачи.

Квартальный надзиратель обязан был знать источники доходов всех жителей квартала, получать сведения от домовладельцев обо всех проживающих в его доме, а также приезжающих на временное жительство.

В помощь квартальному надзирателю жители избирали квартального поручика, хорошо знавшего свой квартал и ценившего свою должность так, как ее содержание осуществлялось из городского бюджета.

Традиционной обязанностью для городской полиции с XVIII в. становится обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности, и предупреждения преступлений при проведении массовых праздников, гуляний, карнавалов. На проведение гуляний, зрелищных мероприятий, не связанных с государственными, традиционными религиозными праздниками, требовалось разрешение Управы Благочиния. Полиция контролировала, чтобы организаторы подобных мероприятий принимали необходимые меры безопасности. Полиция следила за соблюдением режима деятельности питейных заведений, за правилами ношения холодного и огнестрельного оружия. Пётр I не смог избавить города, даже столицу от такого массового развлечения, как «кулачный бой». Когда городские жители стали отходить от принятых норм их ведения, полиции, чтобы не допустить «увечья и смертоубийства», поручалось строго следить за тем, чтобы участники не нарушали «старинные порядки» – не применяли ножи, тяжелые предметы и т. д. Для профилак-

¹ К. Д. Кавелин. Записка об освобождении крестьян. Собр. соч. СПб., 1884. Т. II. С. 38.

тики и борьбы с преступностью хорошо поощрялось доносительство. Преступникам XVIII – нач. XIX вв. было трудно скрываться в городах, разделенных на кварталы, контролировавшиеся квартальными поручиками, «десятскими» и «сотскими» от жителей. Тем более это трудно было сделать в сельской местности, где была крестьянская община и круговая порука. Поэтому место укрытия играло важную роль в жизни преступного мира. Полиция уделяла особое внимание поиску «пристанов» (притонов) и пристанодержателей. Лицам, указавшим властям пристанодержателей, отходило две трети их имущества, а одна треть передавалась в казну¹.

Достаточно сложной и одновременно очень важной для такой многоконфессиональной страны, как Российская Империя, была профилактика проявлений религиозного экстремизма. Причем государство, в т. ч. полицейскими мерами, обеспечивало господствующее положение официальной православной церкви.

Для выявления сектантов, Правительствующий Сенат и Святейший Синод издавали указы, обязывающие православных подданных исповедоваться и причащаться не менее одного раза в год². Полиция участвовала в составлении списков лиц, не причастившихся и не исповедовавшихся. Списки направлялись не только церковным, но и светским властям³. Эти лица попадали под надзор полиции. Для предотвращения столкновений, преступлений на религиозной почве, полиция должна была защищать всех перешедших из иной веры в православие, от преследования их со стороны бывших единоверцев⁴.

Принципы организации сельской и городской полиции, их задача по борьбе с преступностью, профилактике правонарушений, определенные в «Учреждении для управления губерний...» и в «Уставе Благочиния...», с некоторыми изменениями и дополнениями сохранены до второй половины XIX в., до «полицейской реформы» 1862 г.

В период правления императора Павла I (1796–1801) круг задач полиции по контролю за поведением подданных расширился, но и она сама стала подвергаться усиленному контролю со стороны Сената, судебных органов. Император был убежден, что преступность существует потому, что полиция плохо с ней борется, а иногда и не борется совсем, скрывая факты преступлений. Такое

¹ ПСЗ РИ. Т. VI. № 3445, 3477.

² ПСЗ РИ. Т. V. № 2991.

³ ПСЗ РИ. Т. V. № 3169.

⁴ ПСЗ РИ. Т. XVI. № 12126.

поведение полицейских служащих не способствует необходимому профилактическому воздействию на подданных. Императорским указом полиция обязывалась отсылать в губернскую судебную палату для ревизии материалы о нераскрытых преступлениях, т. к. предполагалось, что эти преступления остались нераскрытыми из-за «недостаточного исследования со стороны полиции»¹.

Эти меры способствовали наведению порядка, в частности, в столице. Петербург стал похож на «тихий маленький провинциальный городок»². Но мелочное, не считавшееся с сословными привилегиями, вмешательство государства, полиции в частную жизнь подданных вызывало их недовольство. Дворяне считали это унижительным для своего достоинства. Это стало одной из главных причин убийства Павла I и изменения внутренней политики, деятельности полиции.

В 1801 г. новый император Александр I восстанавливает «Управы благочиния», подтверждает действие «Жалованной грамоты российскому дворянству», издает указ «О подтверждении полицейским чиновникам, чтобы они за границы своей деятельности не выходили»³.

Полиция призывалась в своей деятельности уважать права различных слоев населения, стремиться не столько карать, сколько оказывать помощь населению, предотвращая возможности совершения преступлений.

Рост городского населения и числа временно проживающих в них вызвал необходимость принятия дополнительных мер по порядку открытия и содержания гостиниц, постоялых дворов, трактиров. Это передается в компетенцию городской полиции. Она должна была следить за соблюдением правил регистрации приезжих, соблюдением паспортного режима, контролировать соблюдение санитарных норм и т. д. Ответственность за соблюдение порядка в гостиницах, постоялых дворах возлагалась не только на их хозяев, но и на руководство той полицейской части города, в которых они находились⁴.

Развитие промышленности, создание крупных заводов привело к тому, что вокруг них образовывались т. н. «заводские слободы». В них формировался уклад жизни, отличный от традиционного сельского или городского, что негативно влияло на состояние общественного порядка в этих слободах.

¹ ПСЗ РИ. Т. XXV. № 18386.

² Записки Н. А. Саблукова. Цареубийство 11 марта 1801 г. СПб., 1882. С. 84.

³ ПСЗ РИ. Т. XXVI. № 19799.

⁴ ПСЗ РИ. Т. XXXVII. № 28558.

В заводских слободах создается специальная полиция. Она, вместе с администрацией завода, должна была обеспечивать общественный порядок и безопасность, предупреждать преступления в заводских слободах¹.

В XVIII – нач. XIX вв. главной причиной преступности рассматривались не столько условия жизни людей, сколько недостатки их нравственного, религиозного воспитания. Преступность представлялась прежде всего как следствие распространения «вредных», «ложных», «преступных» идей, мыслей, определяющих поведение человека. Одной из причин существования преступности считалось и плохое действие государственного аппарата, злоупотребления чиновников, нарушение ими законов.

Для контроля за обществом, за деятельностью государственного аппарата, в 1826 г. создается новый орган государственного управления – III Отделение Собственной Его Величества Императорской канцелярии. В официальных источниках это отделение императорской канцелярии называлось «высшей полицией». Оно должно было выявлять, предотвращать злоупотребления, нарушения законности чиновниками, в особенности полицейскими. Одновременно оно обязано было препятствовать распространению идей, слухов, литературы, не совпадающих с представлениями того времени о морали, подрывающих авторитет власти, в т. ч. и полиции. Ежегодно III Отделение составляло для императора отчеты о положении в стране. Характерно, что в отчетах за 1827–1869 гг. ни разу не упоминается проблема преступности², что говорит о том, что она не являлась столь социально значимым явлением, каким она стала в последующее время. Это подтверждается и данными статистики. Так, за время с 1827 по 1847 гг. за разбой и грабеж было осуждено чуть больше 5 тыс. чел., а за воровство и мошенничество – около 41 тыс. чел.³, при населении около 50 млн чел.

Зарождавшееся со времен Петра I, в России создавалось т. н. «регулярное», полицейское государство, стремившееся определять поведение подданных, вмешиваясь в их общественную, личную жизнь. Эта задача возлагалась на полицию.

Реформы 60-х гг. XIX в. и, прежде всего, отмена крепостного права, изменили социально-экономический характер развития стра-

¹ ПСЗ РИ. Т. XXXVIII. № 29472, 29473.

² Россия под надзором. Отчеты III Отделения 1827–1869 гг. М., 2006.

³ *Остроумов С.С.* Преступность и ее причина в дореволюционной России. М., 1980. С. 10.

ны, способствуя формированию капитализма с неизбежным при этом росте преступности. Были созданы новые судебные, полицейские учреждения.

Определенные профилактические задачи решали мировые суды, разбиравшие конфликты, рассматривавшие мелкие и стремившиеся предотвратить тяжкие преступления.

Некоторые вопросы, относящиеся к общей социальной профилактике, были в ведении органов городского самоуправления – городских дум и земских управ, созданных в ходе реформ 60–70-х гг. XIX в. Все это, наряду с изменениями в законодательстве, привело к тому, что в 1876 г. издается новая редакция «Устава о предупреждении и пресечении преступлений». Его главным и, пожалуй, единственным существенным отличием от предыдущего было то, что теперь, в соответствии со ст. 2 данного Устава, его требования «распространяются равномерно, на все вообще состояния (сословия) людей в государстве»¹.

Это было следствие реформ 60–70-х гг. XIX в., хотя и не упразднивших деление на сословия, но существенно снизивших его значение в экономической, правовой жизни подданных Российского императора.

Структура, количество разделов, статей в новой редакции Устава не изменилось. Но очень многие статьи были дополнены ссылками на нормативные материалы, появившиеся после 1832 г. И, что очень важно, сохранились ссылки практически на все нормативные материалы, присутствовавшие в Уставе 1832 г., что говорило о продолжении их действия. Это во многом объяснялось тем, что, несмотря на существенные изменения, произошедшие в социально-экономической сфере после реформ 60–70-х гг., не изменялась форма правления – Россия по-прежнему оставалась абсолютной монархией.

Развитие капитализма неизбежно сопровождается ростом преступности. Каждое общество, государство по-разному реагирует на данное явление. Это может привести к принятию Мер по усилению полиции, как это было во Франции начала XIX в., или же выразиться в относительно терпимом отношении к росту преступности, рассматриваемому как неизбежную плату за свободу, что было характерно для Англии того же времени².

В России развитие капитализма в условиях сохранения абсолютизма привело не только к некоторому росту уголовной преступности, но и к формированию активного политического движения,

¹ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876.

² *Ортега-и-Гассет Х.* Восстание. М., 2005. С. 4.

требовавшего конституции, гражданских прав и свобод. Борьба за эти права и свободы рассматривалась властью как политическое преступление, и заставляло ее усиливать политическую полицию. Политические противники абсолютизма, вытесняемые властью за рамки легальности, радикализовались в подполье и стали прибегать к террору, что приводило власть, не желавшую проводить политические реформы, к необходимости продолжать усиливать политическую полицию. Борьба с уголовной преступностью, применение профилактических мер против нее находилась на периферии интересов власти.

Для проведения профилактических мер борьбы с преступностью в сельской местности в 1878 г. учреждается должность полицейского урядника. Он стал непосредственным руководителем «сотских» и «десятских», избираемых населением для оказания помощи властям. Полицейский урядник отвечал за обеспечение порядка на подведомственной ему территории и должен был принимать меры по «предупреждению и пресечению преступлений». При этом ему предписывалось действовать «твердо и настойчиво, но отнюдь не обидным образом». Более того, «...если полицейский урядник сам подвергся оскорблению, то, не дозволяя себе ни словом, ни делом никакой личной расправы, с лицом его обидевшим, он должен составить протокол об этом и препроводить его к становому приставу для направления дела законным порядком»¹. Наделив полицейского урядника большими полномочиями по отношению к местному крестьянскому населению, возложив на него широкий круг обязанностей по поддержанию общественного порядка и безопасности, предупреждению преступлений, власть призывала урядника не злоупотреблять своим служебным положением².

Однако ведение должности полицейского урядника с возложением на него большого объема функций по поддержанию и пресечению преступлений не дало ожидаемого результата. Более того, «полицейские учреждения в России никогда не пользовались сочувствием и доверием общества, а со времени учреждения полицейских урядников с особой силой стали раздаваться жалобы на полицию»³.

Наряду с ростом преступности менялась ее структура, в частности, возросло число фактов «неподчинения распоряжениям и даже оскорбления чинов полиции».

¹ Инструкция полицейским урядникам. СПб., 1878. Ст. 33.

² Рыжова Ю. В. Реформы 60–70-х XIX в. и их влияние на организацию и деятельность полиции // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 133–135.

³ Русская мысль. 1882. № 3. С. 117.

С кон. XIX в. в России достаточно быстро развивается промышленное производство. Его рост во многом обеспечивается эксплуатацией рабочих. Они не имеют профессиональных союзов, которые отстаивали бы их интересы, добивались достойных условий труда и заработной платы. Отсутствие законных средств защиты своих интересов приводит к забастовкам, стачкам, являющимися по российским законам такими же преступлениями, как массовые беспорядки. Министерство внутренних дел, ответственное за порядок в стране, должно было принимать меры по предотвращению и ликвидации подобных проявлений социального протеста.

В августе 1897 г. МВД издает циркуляр о задачах полиции по борьбе с забастовками, массовыми беспорядками рабочих. В нем полиции поручается выявление, предотвращение «...по возможности, поводов к неудовольствию в тех случаях, когда рабочие имели основание жаловаться на фабрикантов...».

Московский обер-полицеймейстер Д. Ф. Трепов и начальник охранного отделения С. В. Зубатов признавали, что часто поводом для массовых беспорядков рабочих были «...гордые и нахальные действия...». С. В. Зубатов начинает привлекать, и достаточно успешно, рабочих активистов к сотрудничеству с полицией, чтобы совместно решать конфликты с работодателями, не доводя эти конфликты до массовых и неконтролируемых выступлений.

Став в 1902 г. начальником особого отдела Департамента полиции, С. В. Зубатов пытается распространить опыт создания подконтрольных полиции рабочих организаций по всей стране. В этом он видел важнейшее средство профилактики социальной напряженности, конфликтов, которые не только революционизировали страну, но и влияли на рост уголовной преступности.

Во многих городах были созданы поддерживаемые полицией рабочие организации. Они мирными средствами боролись за повышение заработной платы, улучшение быта рабочих и членов их семей, занимались организацией досуга, образованием рабочих. Все это получило впоследствии название «зубатовский социализм».

Но начинание С. В. Зубатова встретило противодействие высших чинов МВД, промышленных кругов, видевших в этом угрозу своим и государственным интересам, которые они часто отождествляли. «Зубатовские» рабочие организации были распущены, сам С. В. Зубатов был уволен со службы и даже выслан из столицы.

Таким образом, меры широкой социальной профилактики были свернуты.

После изменений в государственном строе Российской империи, произошедших в 1905–1906 гг., возникла необходимость суще-

ственной реорганизации полиции. Планировалось проведение «полицейской реформы», которая должна была привести организацию и деятельность полиции в соответствие с изменившимися условиями. Но столь необходимая реформа не состоялась.

Продолжавшийся рост преступности вызывал потребность создания специализированной сыскной полиции. В июле 1908 г., с определенными трудностями, Государственной Думой был принят закон «Об организации сыскной части». В соответствии с ним, в составе полицейских управлений в 89 городах империи были созданы сыскные отделения.

Так как Государственная Дума не принимала решения о существенном увеличении бюджета МВД, организация сыскных отделений не получила дальнейшего развития. Не были созданы уездные сыскные отделения.

Накануне роспуска II Государственной Думы, в нее было внесено законодательное предложение упразднить сословный строй: «Для полного развития принципа равноправия и свободы личности в государстве необходимо упразднение сословного строя, т. е. группировки населения лишь по единообразию происхождения, в силу чего члены сословных корпораций обладают установленными в законе и получаемыми по наследству политическими или иными правами, неравными для отдельных групп». Данный законопроект не был принят ни распушенной правительством II Думой, ни III Думой. Новым этапом в развитии прав и свобод личности в России явилась Февральская буржуазно-демократическая революция, упразднившая полицию и создавшая народную милицию.

§ 3. Права человека в современном мире, их нормативное закрепление и перспективы развития

Социальные и правовые условия функционирования общества изменчивы, что, в свою очередь, приводит к трансформации прав и свобод человека, изменению условий их реализации, дополнению их содержания, появлению ранее не существовавших правовых возможностей. Новые экономические, политические, этические, геополитические, социальные условия определили современную концепцию прав и свобод человека, которая существенно отличается от изначального содержания, сохраняя при этом базовые ценности гуманизма, демократизма, придания личности центрального значения в функционировании правовой системы государства.

Мировой опыт показывает, что вопрос о правах человека приобретает особую актуальность на переломных этапах развития человечества. Это обстоятельство обусловлено целым рядом международных и национальных причин, что отражает закономерный характер возрастания роли и значения феномена прав и свобод личности в истории человечества.

XX в. был отмечен масштабностью и интенсивностью интеграционных процессов во всем мире, углублением контактов и связей между различными цивилизациями, странами и народами. Он был и веком прозрения, осознания всем человечеством ценности единичного человека как важной составляющей общего, веком обращения к идеалам гуманизма. Именно во второй половине XX в. гуманизм перешагнул через сословные, национальные, религиозные, политические, географические барьеры и был признан универсальной, общечеловеческой философией. Идеалы гуманизма были воплощены в нормы международного права, и уважение прав и свобод человека стало принципом международных отношений. Весь Хельсинкский процесс и в т. ч. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. построены на постулате, что международные отношения должны включать в себя «человеческое измерение», т. е. приносить пользу на уровне конкретного человека и отношений между людьми.

«Человеческое измерение» – то качество жизни, которое обеспечивает государство. Свобода личности, благоприятные материальные условия, возможность творческого самоутверждения, наличие прав, – эти и другие составляющие «человеческого измерения» превращают его в основной критерий оценок прогресса государства. Однако данная идея не нова, еще в нач. XX в. Б. А. Кистяковский утверждал, что «наряду с гражданскими и политическими правами должны быть поставлены права социальные, наряду со свободой от вмешательства государства в известную сферу личной и общественной жизни и правом на участие в организации и направлении государственной деятельности должно быть поставлено право каждого гражданина требовать от государства обеспечения ему нормальных условий экономического и духовного существования»¹.

«Человеческое измерение», изначально задуманное как общие политические рамки отношений между государством и личностью, в дальнейшем включило в себя содействие развитию правового

¹ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 490.

государства и созданию демократических институтов. Все это отражает процесс формирования человечества как новой социально-исторической общности людей. Очевидно, что мир перешел в качественно иное состояние – состояние целостности и взаимозависимости. Ныне ни одно значимое событие, совершающееся на Земле, не проходит бесследно для всего человеческого сообщества. Эти интеграционные тенденции пронизывают все сферы общественной жизни – экономическую, научно-техническую, политическую, социальную, культурную и гуманитарную.

Международное сотрудничество в области прав человека требует глубокого осознания мировым сообществом сущности и роли прав человека в развитии личности, общества и человечества в целом, а также поиска методов и путей их надежной защиты как главной общечеловеческой ценности. В любом государстве права человека приобретают юридическую форму, они выступают в качестве всеобщего масштаба и равной меры свободы и ответственности человека и гражданина.

Между тем ни в одном современном государстве ситуацию с соблюдением прав человека нельзя назвать благополучной. Ознакомившись с докладами, представленными в различные органы ООН по правам человека, Генеральный Секретарь ООН К. Аннан (до 2006 г., ныне – Пан Ги Мун) констатировал: «В этих докладах нарисована мрачная картина состояния прав человека в сегодняшнем мире»¹. Преодоление разрыва между идеалами, нормами в области прав человека и их реализацией на практике продолжает оставаться сложной задачей, стоящей как перед международными организациями, так и перед правительствами государств.

В современном мире особенности прав и свобод человека состоят в том, что они развиваются в условиях различных проблем и противоречий, как сохранившихся от предшествующих этапов развития, так и вновь возникающих. Это создает значительные преграды на пути утверждения прав человека, затрудняет их реализацию в различных регионах мира. Речь в первую очередь идет о международном терроризме², глобализации, бедности, экологическом неблагополучии. Например, с одной стороны, происходит глобализация всех процессов общественного развития, с другой – традиционные общества стремятся обеспечить сохранение своих

¹ Аннан К. Генеральный Секретарь ООН. Годовой доклад о работе Организации. 2001 (A/56/1). С. 87.

² Только за период с 1991 по 2000 г. мир был свидетелем более 3810 террористических актов, 31 % из которых произошел в Европе, а после 2000 г. их уже было зарегистрировано 72 135, жертвами которых стали 169 572 чел.

коллективных и индивидуальных особенностей, национальной, культурной, религиозной, экономической самобытности, своего особого подхода к правам человека, определяемого историей их развития и традициями.

Глобализация связана с формированием единого политического пространства, в результате чего происходит добровольное или вынужденное сокращение государственного суверенитета, нарастает осознание мира как единого пространства, а также ряд других процессов¹.

Нередко представления о глобализации охватывают понятия об объединяющейся и интегрирующейся земной цивилизации, преодолевающей различного рода границы, будь то границы культур, государств, социальных неравенств. Однако глобализация несет не только позитивный заряд.

Процесс глобализации развивается на фоне негативных общемировых проблем, также имеющих глобальный характер. К их числу относят: 1) неконтролируемый рост населения; 2) отсталость социально-экономического и культурного развития; 3) проблему образования (продолжающийся рост числа неграмотных); 4) неконтролируемый рост городов; 5) отставание развития системы здравоохранения и выход из-под контроля ряда болезней, имеющих массовый характер; 6) нерешенность продовольственной проблемы; 7) сокращение невозобновляемых природных ресурсов; 8) сохранение военной угрозы, рост угрозы мирового терроризма, обострение межнациональных отношений².

Процесс глобализации и сопутствующие ему факторы оказывают непосредственное воздействие на права человека.

Права человека, возникшие в период подготовки и осуществления буржуазных революций, ставили целью борьбу против сословных ограничений за установление равноправия и справедливости внутри страны. По мере развития они вышли за пределы отдельных стран, под воздействием глобальных мировых процессов приобрели универсальную значимость для судеб всего человечества. Неразрешимые вопросы в области прав и свобод человека и гражданина, ставшие главными демократическими требованиями XIX в., нашли свое законодательное закрепление в основополагающих международных актах XX в., прежде всего, во Всеобщей декларации прав

¹ Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002. С. 1–18.

² *Покровский Н. Е.* Глобализация и регионализация: проблемы теории и практики // Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. 1999. № 2. С. 24.

человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В преамбуле этого документа отмечается, что создание мира, свободного от страха и нужды, требует законодательного закрепления и охраны прав и свобод, а первый пункт гласит: «Люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах. Все они наделены разумом и совестью...».

Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод определили универсальный набор основных прав и свобод. Причем не только как стандарт, к достижению которого должны стремиться все государства, но и как юридические обязательства участников, подписавших эти и последующие соглашения. Сегодня, как никогда ранее, происходит интеграция международного и внутригосударственного права в области прав человека, их взаимопроникновение и усиление влияния друг на друга. О чем, в частности, свидетельствует тот факт, что названные международные пакты, а также ряд других, являются, согласно п. 4 ст. 15 и ст. 17 Конституции РФ, составной частью ее правовой системы.

Международные нормы о правах и свободах человека приобрели особый статус и стоят на уровне конституционных норм в иерархии российских источников права. Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

В конституционном праве и судебной практике различных государств под «общепризнанными принципами и нормами международного права» понимаются принципы и нормы общего международного права, т. е. нормы, признанные большинством государств, включая то, в котором они подлежат применению. Пленум Верховного Суда РФ определил, что общепризнанные принципы и нормы международного права закреплены в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах)¹.

Конституция включила в правовую систему России только те общепризнанные принципы и нормы, которые Россия признает

¹ О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

в качестве таковых, при условии, что эти принципы и нормы должны быть закреплены во внутреннем праве, в акте ратификации или в межгосударственном договоре.

В настоящее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами. Этим термином охватываются весьма разнородные нормы, такие как правила международных договоров, резолюции международных организаций, политических договоренностей типа Хельсинкского заключительного акта, документов Венской и Копенгагенской встреч, международные обычаи.

Как показывают исследования, не менее 90 национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Всеобщей декларации, или включены в них под ее влиянием. Однако практика свидетельствует, что традиционное право очень часто оказывает сопротивление новшествам современности и что т. н. передача права в силу специфичности традиционных культур нередко бывает иллюзорной¹.

Оценивая тенденции в развитии прав человека, выявленные к концу XX в., следует взвешенно подходить к соотношению европейских «универсальных» стандартов и традиционализма, культуры, религии иных цивилизаций, поскольку прямолинейный путь к утверждению европейских норм и принципов в различных культурах и цивилизациях зачастую невозможен. Многие ученые резко возражают против теории «универсализации» прав человека, якобы одинаково пригодных для населения всей планеты. Это такая же иллюзия, как и представление о возможности однозначной интерпретации представлений о «добре». Попытка унифицировать понятие прав человека говорит лишь о незрелости нашей планетарной цивилизации или, лучше сказать, цивилизаций, непонимании того общего процесса самоорганизации, которым определяется развитие общества. Так, продвигавшаяся в свое время в ООН Советским Союзом и поддержанная странами третьего мира идея о закреплении социально-экономических прав в международных документах была предметом острых дискуссий как при принятии Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., так и при разработке и принятии Международных пактов по правам человека.

Действительно, глобальная стандартизация прав человека в реальности практически невозможна, поскольку она не учитывает характера той цивилизации, в которой человек воспитан, те тыся-

¹ Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999. С. 185.

чи поколений, которые адаптировали свои правила жизни к тем условиям, которые определила окружающая их природа¹. Вместе с тем в последние годы сформировалось понимание того, что права и свободы человека представляют собой общий комплекс, систему прав. Так, Венская Декларация и Программа действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека в 1993 г., однозначно определили: «Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием».

Конечно, перечень прав человека, содержащийся в международно-правовых документах, носит общечеловеческий смысл, но не учитывать различие истории, культуры, традиций различных народов мира, стремящихся сохранить свою самобытность, нельзя. Поэтому, оценивая динамизм прав человека в современном мире, следует принимать во внимание две противоречивые тенденции: глобализацию общественных отношений, с одной стороны, и стремление к национальному и культурному самоутверждению, связанному с некоторым отторжением европейских стандартов, – с другой. Обе эти тенденции получают еще большее развитие в XXI в., и они таят в себе возможности «столкновения цивилизаций».

§ 4. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина

Содержание проблемы взаимоотношений государства и человека предусматривает и анализ понятий «человек», «гражданин», «личность», «индивид», «права человека», «права гражданина», «правовой статус личности», используемых в общеюридической практике, внутригосударственном и международном праве. Каждая из этих категорий в научной литературе рассматривается неоднозначно, и хотя общее смысловое значение этих терминов неодинаково, применительно к человеку как члену общества, обладающему правовым статусом, их нередко используют в качестве синонимов. Однако, как представляется, указанные понятия нельзя использовать как абсолютно различные. Они употребляются во многих слу-

¹ Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: материалы международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека // Государство и право. 2000. № 3. С. 38; *Мусеев Н. Н.* Судьба цивилизации. Путь разума. М., 1998. С. 104–109.

чаях как взаимозаменяемые, между ними существуют тесные взаимосвязи.

Если *человек* – это разумное психофизиологическое или биосоциальное существо, живущее в обществе, то понятие «личность» как научная абстракция подчеркивает факт наиболее полного отделения человека от природы, его опосредованное отношение к природе, определяемое конкретно-историческими условиями и отличающееся определенным уровнем отношения с обществом.

Под *природой человека* обычно подразумеваются стойкие, неизменные черты и свойства, которые присущи человеку разумному во все времена. Речь, прежде всего, идет о разумности и способности человека к членораздельной речи, общению, совместной деятельности. Однако человека, живущего в современном демократическом обществе, от раба Древнего мира, обладавшего такими же свойствами, что, тем не менее, не делало его свободным, способным к выбору своего образа жизни, отличает наличие другого важного свойства – обладания основными правами и свободами.

Понятия «человек» и «личность», отражая разные аспекты одного целого – отдельного индивида, находятся в тесной взаимосвязи. Как продукт природы конкретный человек выступает материальной, биологической личностью, которая, в свою очередь, будучи продуктом общества, характеризуется в единстве ее индивидуальных социальных и биологических черт.

В настоящее время понятие «личность» используется как научный термин, обозначающий: 1) человеческого индивида как субъекта отношений и сознательной деятельности (лицо в широком смысле слова), или: 2) устойчивую систему социально значимых черт, характеризующих индивида как члена того или иного общества. Хотя эти два понятия – «лицо как целостность человека» и «личность как его социальный и психологический облик» – терминологически вполне различимы, они употребляются иногда как синонимы.

Термин «индивид» применяется наряду с понятиями «человек» и «личность» и употребляется для обозначения всякого отдельно взятого представителя человеческого рода. Различия людей как индивидов – это, во-первых, различия между общественными группами, к которым они принадлежат, а во-вторых, различия в том, насколько полно и типически признаки одной и той же группы выражены в разных ее представителях.

Индивидуальность свойственна всегда конкретной личности. Психологические черты, социальный опыт, род деятельности, темперамент, а также интенсивность проявления этих черт в каждом человеке сочетаются самым различным образом и составляют непо-

вторимость его личности, отличие от всех других членов общества. В природе не бывает одинаковых личностей. Индивид – это та же личность, но здесь выделяются прежде всего черты, свойственные именно данному конкретному человеку, характерные для него, отличающие его от других людей.

Гражданин – это личность, действующая в политической жизни. В ст. 3 Федерального закона РФ от 31 мая 2002 г. (в ред. от 26 июля 2019 г.) № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» содержится норма-дефиниция, которая определяет гражданство как устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей¹. Это означает отказ от прежней, соответствующей тоталитарному строю государства, формулировки понятия гражданства как принадлежности лица государству. Такое определение отличается и от того, которое существовало в Законе о гражданстве 1990 г. (оно характеризовало гражданство как политико-правовую связь лица с государством).

Со времен Аристотеля слово «гражданин» означало юридически обобщенное понятие человека, но не личности. Римское слово *civis* (гражданин) употреблялось для именованя члена римской гражданской общины (*civitas*). В древнерусском языке оно ассоциировалось со словом «горожанин». С кон. XVII в. гражданами стали называть штатских, невоенных людей. В эпоху Петра I понятие означало не только принадлежность человека к государству, но и определяло человека как члена общества. После Великой французской революции употребление терминов «свобода», «общество», «гражданин», «личность» (в значении «равноправный член общества») было запрещено, поскольку их считали крамольными.

Естественно, что не любой человек имеет статус гражданина, хотя сохранившееся в большинстве современных деклараций и конституций деление на права человека и права гражданина, возникшее, кстати, давно, о чем свидетельствует хотя бы название знаменитой французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., все более утрачивает свой смысл, поскольку прирожденные права человека признаны всеми развитыми демократическими государствами и, таким образом, выступают одновременно и в качестве прав гражданина. Внутри государства разграничение прав на «два сорта» в ряде случаев лишено практического значения, тем более что даже апатриды², проживающие на территории той или иной

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5638.

² Апатриды – это правовое состояние, которое характеризуется отсутствием у лица гражданства какого-либо государства; физическое лицо, не имеющее какого-либо граж-

страны, находятся под юрисдикцией ее законов и международного права. Так, в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ зафиксировано, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Исторически сложившийся термин «*гражданское общество*» не соответствует тому, что им обозначается, поскольку в сфере гражданского общества мы имеем дело с неполитическим и непубличным человеком – носителем частных интересов, субъектом частного права, участником гражданско-правовых отношений, а не с гражданином (политической фигурой, субъектом публично-властных отношений).

Рассматривая данную проблему, следует сказать, что многие слова русского языка обладают свойством полисемии (многозначностью). Очевидно, поэтому гражданскими правами и свободами называют личные права человека. В лексиконе средств массовой информации (далее – СМИ), в обиходе, да и в науке под правами человека иногда понимается то же, что и под правами гражданина, но это далеко не одинаковые понятия. *Права человека* определяются естественными правами, которыми он обладает от рождения. *Права гражданина* обусловлены принадлежностью человека к государству и носят позитивный характер, т. е. устанавливаются последним.

Права человека выделяются в объективном и субъективном смыслах.

В первом случае это система общепризнанных принципов и норм международного права, закрепляющих положение личности, правила взаимоотношений между людьми, отношения человека и государства. Во втором – закрепленные в правовых нормах, юридически гарантированные государством возможности индивида совершать определенные действия, поступки, пользоваться определенными социальными благами.

В конституциях большинства современных государств закреплены важнейшие основные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы человека. Более конкретно указанные права и свободы определяются отраслевым законодательством. Благодаря этому, человек имеет возможность защищать свои субъективные права – те конкретные правомочия, которые возникают у него на основе норм права, установленных законодательством страны. Эти права включают:

данства или подданства и не обладающее доказательствами, которые могли бы установить принадлежность его к какому-либо гражданству или подданству.

- 1) свободу поведения индивида в границах, установленных нормой права;
- 2) возможности индивида пользоваться определенными благами;
- 3) право совершать определенное действие и требовать соответствующих действий от других лиц;
- 4) право обращаться в суд для судебной защиты своих прав и т. д.

Свободы человека – понятие, фактически тождественное понятию «права человека», хотя и имеющее некоторые особенности.

Употребление слова «свобода», как принято считать, появилось в XXIV в. до н. э. и связано с установлением монархом Шумеры «свободы» для своих подданных путем применения санкций к бессовестным сборщикам налогов, защиты вдов и сирот от несправедливых действий людей, обладавших властью, и прекращения практики закабаления храмовых слуг первосвященниками. Юридические права и свободы – очень близкие и по существу тождественные понятия. Принято считать, что термин «свобода» исторически связан с защитой самостоятельности личности, с ограждением от вмешательства государства в ее внутренний мир (свобода совести, свобода научного творчества), а «право» предполагает участие личности в деятельности общества, государства. Иногда называют другое отличие: свободы реализуются по личному усмотрению адресата, а право характеризует меру возможного поведения и требует правовой регламентации со стороны государства.

Будучи закрепленными в Конституции, свобода и право означают меру возможного поведения, т. е. определяют границу, рамки возможных действий, вид и меру поведения, возможность пользоваться благами для удовлетворения своих потребностей и интересов.

Юридические обязанности – это мера должного поведения. Первоприрода обязанностей такова, что они призваны быть обратной стороной субъективного права как стимулирующего средства. Закрепленные в Конституции, они определяют вид и меру общественно необходимого поведения граждан, предъявляют обязательные требования к поведению, действиям личности, сдерживают обязанное лицо от удовлетворения собственных интересов и заставляют его действовать в интересах управомоченного. Обязанность всегда тесно связана с субъективным правом. Обязанность является способом обеспечения прав, условием их эффективной реализации. Если субъективное право является сферой свободы личности, то юридическая обязанность – сферой необходимости. Правообязан-

ный понимает (должен понимать), что связанность его свободы осуществляется во имя общего блага.

С правами и свободами тесно связаны *законные интересы личности* – юридически значимые и правомерные притязания человека на социальные блага, непосредственно не охватываемые содержанием прав и свобод. Хотя содержание законных интересов не определяется законодателем, государство их также защищает, т. к. невозможно предусмотреть все жизненные ситуации, которые могут попасть в сферу чьих-то интересов. На практике их защита осуществляется государственными органами либо по аналогии права и закона, либо путем расширительного толкования правовых норм.

Регулирование положения личности в обществе осуществляется государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений. Прежде всего, государство юридически закрепляет те фактические отношения, которые существуют у него с людьми, находящимися под воздействием государственной власти. Закрепление достигнутого в обществе уровня свободы его членов осуществляется с помощью *правового статуса*, который выступает важнейшим средством эффективного удовлетворения потребностей и интересов каждого человека, создания и использования условий всестороннего расцвета личности.

Правовой статус личности включает в себя всю совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей человека и гражданина, предусмотренных в принципах и нормах всего текущего законодательства.

Принято выделять несколько видов правового статуса: 1) общий или конституционный статус человека и гражданина; 2) специальный или родовой статус определенной категории граждан; 3) индивидуальный статус, характеризующий пол, возраст, семейное положение и т. д.; 4) статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным и тройным гражданством; 5) отраслевые правовые статусы (уголовно-процессуальный, административно-процессуальный и др.); 6) статус физического лица и т. д.

Важно подчеркнуть, что общий конституционный статус является единым и одинаковым для всех граждан государства, не зависящим от конкретных обстоятельств, т. е. базовым, исходным, делающим все иные статусы производными от него, дополняющими его. Если имеют место какие-то ограничения общего правового статуса личности, то они должны быть предусмотрены в принципах и нормах Конституции.

В структуру конституционного статуса личности как интегративного понятия входят следующие компоненты: 1) гражданство; 2) правосубъектность, включающая в себя правоспособность и дееспособность; 3) основные права, свободы, законные интересы и обязанности; 4) правовые принципы; 5) гарантии правового статуса, в числе которых особое значение имеет юридическая ответственность. Сердцевину или ***основу правового положения личности составляют ее права, свободы, законные интересы и обязанности в их единстве.***

Непререкаемость правового статуса личности, недопустимость какого-либо посягательства на него со стороны государства – устой правовой государственности.

Классификация прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина имеют сложную структуру и в соответствии с этим принято осуществлять их классификацию по различным критериям. Например, «права человека» и «права гражданина»; «права» и «свободы» человека; «основные» и «иные права человека»; «права индивида» и «коллективные права»; личные, политические, экономические, социально-культурные права и свободы и др. Любая классификация носит в ряде случаев условный характер. Сами по себе группы и виды прав и свобод личности не оторваны друг от друга. Они взаимосвязаны в единой системе и занимают в ней определенное место. При этом каждое подразделение прав и свобод фактически является своеобразным способом познания той или иной стороны системы прав и свобод личности. Так, свобода слова – личное, индивидуальное право, человек сам решает, как его использовать, но оно имеет общественно-политический характер: частные беседы не есть осуществление этого права в конституционно-правовом смысле. Право на забастовку – социально-экономическое право (забастовки с политическими требованиями законом запрещены), но оно может осуществляться только коллективно. Один человек, не явившийся на работу, – не забастовщик, а прогульщик.

Институт прав и свобод – центральный в конституционном праве. Однако существует ряд причин, по которым одни права и свободы закрепляются конституционно, другие – в текущем законодательстве. К причинам закрепления их в Конституции принято отнести: 1) значимость этих прав и свобод для человека и общества; 2) изначальный, прирожденный и неотчуждаемый характер принадлежащих человеку прав и свобод; 3) верховенство конституционных (основных) прав и свобод, делающее все иные права и свободы в той или иной сфере жизни (трудовые, социальные и т. д.) производны-

ми; 4) принадлежность основных прав и свобод каждому человеку и гражданину либо каждому гражданину; 5) всеобщность основных прав, свобод и обязанностей, т. е. они равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека или для каждого гражданина; 6) основные права, свободы и обязанности не приобретаются и не отчуждаются по воле гражданина; 7) они действуют на всей территории государства.

Конституционные права и свободы – это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные. Такая трактовка вытекает из смысла ч. 1 ст. 55 Конституции РФ: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Данную формулировку можно толковать как признание неисчерпаемости категории права и свободы человека и гражданина. В Конституции закреплен перечень прав и свобод, известный международному и конституционному праву России на современном этапе развития общества, но этот перечень не является исчерпывающим, и если в будущем у человека и гражданина появятся другие права и свободы, и они получат общее признание – Конституция РФ заранее признает и их. Поэтому в современных условиях *под основными правами и свободами человека* следует понимать исторически сложившиеся, общепризнанные, содержащиеся в Конституции РФ и международно-правовых актах по правам человека, наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы.

В неразрывной связи и взаимодействии с основными находятся отраслевые права и свободы человека и гражданина. Эта связь состоит прежде всего в том, что основные права и свободы составляют юридическую основу для всех отраслевых прав, являются для них определяющими, обладают по отношению к ним высшей юридической силой. В свою очередь права, закрепленные в отраслевом законодательстве, с одной стороны, конкретизируют конституционные права и свободы, а с другой – дополняют и развивают их. С момента провозглашения прав и свобод французской Декларацией 1789 г. широкое распространение получило деление их на права человека и права гражданина.

Считается, что первые права человека (право на жизнь, свободу и неприкосновенность личности, свободу передвижения и выбора места жительства, право собственности и др.) принадлежат человеку от рождения и не могут быть дарованы или отчуждены государственной властью. Вторые – это права человека как члена политиче-

ского сообщества, и в этом качестве они предоставляются государством и потому могут быть ограничены им. На деле, как отмечалось, это различие имеет исторический и философский характер.

В соответствии с концепцией приоритета прав и свобод человека и гражданина, во всех сферах жизни выделяют их следующие виды:

1) в сфере личной безопасности и частной жизни (право на жизнь, право на защиту чести и доброго имени, свободу и личную неприкосновенность и др.);

2) в области государственной и общественно-политической жизни (избирательные права, свобода союзов и ассоциаций, свобода слова, мнения, печати и др.);

3) в области экономической и социально-культурной деятельности (право на труд, отдых, образование и др.).

В соответствии с формой осуществления прав и свобод человека и гражданина, различают коллективные (право на митинги, демонстрации) и индивидуальные (право на жизнь, личную неприкосновенность) права и свободы.

Также проводится подразделение прав и свобод человека и гражданина по целевому назначению:

1) права и свободы человека и гражданина, предназначенные для пользования определенными благами как в личных, так и в общественных целях;

2) права и свободы, направленные на охрану и защиту первой группы (право обвиняемого на защиту, право на судебный иск).

Следующая классификация прав и свобод основывается на различиях сфер жизни общества, характере отношений – личные, политические и социально-экономические. Особо выделяют культурные (социокультурные) права, однако иногда их рассматривают как одну группу вместе с экономическими и социальными правами. Все чаще в конституциях называют коллективные права, которые принадлежат не отдельно взятому индивиду, а определенной общности, выделяемой на основе естественных или социальных признаков (право наций или народов на самоопределение и др.).

В области жизни и деятельности человека, в которых наиболее полно проявляются его социальные качества, выделяют права и свободы:

1) осуществляемые в сфере личной жизни и индивидуальной свободы человека;

2) осуществляемые в публично-правовой (или публично-политической) сфере;

3) осуществляемые в сфере социально-экономической жизни;

4) права, необходимые для защиты других прав и свобод личности.

Однако права и свободы различаются не только по сферам жизнедеятельности, но и по времени возникновения. Отсюда – появление понятия «*поколение прав человека*». *Первым поколением прав человека* признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций XVII–XIX вв., а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств. Речь идет о личных (гражданских) и политических правах (право на свободу мысли, совести и религии; право на жизнь, свободу и безопасность личности; право на равенство перед законом, и т. д.). Эти права выражали т. н. негативную свободу: они обязывали государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия участия граждан в политической жизни.

Второе поколение прав человека сформировалось в конце XIX – нач. XX вв. в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического уровня, повышение культурного статуса (т. н. позитивные права), для реализации которых требуется организационная, планирующая и иные формы деятельности государства по обеспечению указанных прав (право на труд и свободный выбор работы; право на социальное обеспечение; право на защиту материнства и детства; право на образование и др.).

В период после Второй мировой войны во 2-й половине XX в. стало формироваться *третье поколение прав человека*. Их природа составляет предмет дискуссий. Представляется, что особенность этих прав состоит в том, что они являются коллективными и могут осуществляться общностью, ассоциацией.

К третьему поколению относятся коллективные права, основанные на солидарности, т. н. права солидарности (право на развитие; на мир; на здоровую окружающую среду; на общее наследие человечества; право на коммуникацию, связанное с концепцией нового международного информационного порядка). Разумеется, отдельный человек принимает участие в реализации таких прав, но это участие связано не с его личным статусом, а с его положением как члена какой-либо общности.

В зависимости от роли государства в осуществлении прав человека, различают негативные (государство должно воздерживаться от конкретных действий по отношению к индивиду) и позитивные (государство должно предоставить лицу определенные блага, содействовать в реализации им своих прав) права и свобо-

ды. Американские юристы приводят в качестве определенного эталона классификацию прав человека, данную в 1946 г. Комиссией по гражданским правам:

- 1) право безопасности и неприкосновенности личности;
- 2) право на гражданство и его привилегии;
- 3) право свободы совести и ее свободного выражения;
- 4) право равных возможностей.

В отечественной юридической литературе длительное время была широко распространена точка зрения о необходимости иерархического построения системы основных прав и свобод личности. Абсолютный приоритет отдавался социально-экономическим правам, т. к. считалось, что именно они составляют стержень правового статуса личности. Данный подход иногда приводил к ущемлению иных прав человека. В настоящее время вряд ли актуален вопрос о приоритете той или иной группы прав, поскольку для любого человека (гражданина Российской Федерации, иностранца или лица без гражданства) одинаково важны и необходимы все виды прав. К тому же, не подлежит сомнению, что вся система основных прав и свобод тесно взаимосвязана и находится в органическом единстве.

Контрольные вопросы

1. Понятие, сущность и содержание прав и свобод человека.
2. Возникновение и историческое развитие идеи прав человека.
3. Поколения прав человека.
4. Классификация прав и свобод человека и гражданина.
5. Права и свободы человека и гражданина в современном мире, их нормативное закрепление и перспективы развития.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Институциональные основы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина

§ 2. Правовые основы обеспечения прав и свобод человека и гражданина

§ 3. Принципы и методы обеспечения прав и свобод личности

Проблема прав и свобод человека – одна из наиболее актуальных и разработанных в современной юридической теории. Тем не менее, их обеспечение и гарантирование на практике по-прежнему остается серьезной проблемой. В большинстве исследований прав и свобод вопросы, связанные с государственным обеспечением (охраной и защитой) и гарантированием, нередко рассматриваются попутно в качестве дополнительных либо само собой разумеющихся. Приоритет отдается определению понятия, обоснованию признаков и классификационным моделям прав и свобод. Акцент на институциональных и правовых основах, технологиях, процедурах, методах деятельности государственных органов по обеспечению прав и свобод человека делается не всегда. Речь идет о сложной системе – государственном механизме обеспечения прав и свобод личности (далее – механизм обеспечения прав).

Категория «механизм» довольно часто и в целом успешно используется в теоретической юриспруденции. Применительно к проблеме прав и свобод человека и гражданина, указанная категория обладает собственным специфическим содержанием и потенциалом, что позволяет:

- 1) объяснять сущность обеспечения прав и свобод человека;
- 2) объяснять закономерности и тенденции развития прав и свобод;
- 3) улавливать связь с политическим режимом, поскольку методы и средства осуществления государственной власти проявляются в деятельности государства по обеспечению и гарантированию прав и свобод личности;
- 4) выявлять и характеризовать связь с системой органов государства, намечать пути оптимизации их работы;
- 5) выявлять дефекты в нормативно-правовом регулировании правозащитной деятельности государственных органов.

Своим укоренением в научном обороте «механизм» обязан представителям естественных наук и в основном используется в техническом значении. Например, у физиков под механизмом обычно понимается система тел, предназначенная для преобразования движения одного или нескольких тел в требуемые движения других твердых тел¹.

В толковом словаре русского языка² механизмом называется: 1) внутреннее устройство (система звеньев машины, прибора, аппарата, приводящие их в действие); 2) система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности; 3) последовательность состояний процессов, определяющих собою какое-нибудь действие, явление.

Техническое значение термина «механизм» в юриспруденции частично сохраняется, поскольку при помощи него также изучаются активные свойства государства и права, проще говоря, их действие (воздействие). Например, механизм государства понимается как система органов государства, выполняющих его функции. Механизм правового регулирования понимается как система юридических средств, при помощи которых оказывается упорядочивающее воздействие на общественные отношения. В юридической науке можно насчитать десятки проблем, исследуемых при помощи категории «механизм». «Механизм государства», «механизм осуществления государственной власти», «механизм правового регулирования», «механизм обеспечения национальной безопасности», – эти и другие «механизмы» стали привычным компонентом многих научных трудов.

Признавая наличие теснейшей связи государства и права, необходимо отметить, что методологические разработки в области механизма правового регулирования, действия права и правового воздействия весьма ценны при формулировании понятия механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При определении элементного состава организационно-правового механизма целесообразно основываться на субстанциональной (статической) либо (функциональной) динамической характеристике элементов, входящих в структуру данного механизма³.

¹ Большой энциклопедический словарь. М.; СПб., 2000. С. 725.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 354.

³ Земсков В. А., Пожарский Д. В. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы). Владимир, 2010. С. 29; Киричек Е. В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общетеоретические и практические проблемы: монография. М., 2014. С. 60.

Элементы механизма обеспечения прав образуют систему и немислимы вне системного рассмотрения. Рассматриваемый механизм характеризует деятельность государства по защите прав и свобод как комплексное направление деятельности государства, вид государственной деятельности, охватывающий значительные по масштабу и объему общественные отношения. При помощи указанного механизма и его элементов деятельности государства по обеспечению прав и свобод сообщается широта охвата общественных отношений (сфер).

Механизм обеспечения прав гарантирует определенный социальный результат, т. е. реальное воплощение в жизнь гарантированных конституцией и иными нормативными правовыми актами прав и свобод личности, законных интересов, сообщает государству и государственной власти не только легальный, но и легитимный характер, что выступает критериями эффективности государства в целом. С точки зрения структуры, механизм обеспечения прав человека включает в себя следующие компоненты (элементы):

– *принципы* (стратегические основы) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

– *институциональные основы* (система государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечивающих права и свободы);

– *правовые основы* (совокупность правовых актов, регулирующих деятельность по обеспечению прав и свобод);

– *методы* правозащитной деятельности (тактические основы).

Государственный механизм обеспечения прав человека – это система институциональных, правовых и организационных элементов, обеспечивающих результативность и гарантированность прав и свобод личности.

§ 1. Институциональные основы механизма обеспечения прав и свобод человека

Институциональные основы выступают неотъемлемым элементом механизма обеспечения прав и свобод и в широком смысле представляют собой систему публично-властных институтов (субъектов), выполняющих функции в сфере обеспечения прав и свобод.

В числе таковых целесообразно различать:

– *во-первых*, органы государственной власти, непосредственно реализующие правоохранительные задачи и обладающие исключительными публично-властными прерогативами;

– во-вторых, институты (органы) местного самоуправления, принимающие участие в обеспечении прав и свобод человека в объеме и пределах, установленных и контролируемых государством.

Разумеется, данная градация носит условный характер и не должна служить поводом для противопоставления государства и местного самоуправления. Дело в том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти образуют единую систему публичной власти.

Фактическая дистанцированность муниципальных органов от участия в обеспечении охраны общественного порядка в условиях современной России приводит к тому, что федеральный центр несет всю полноту ответственности за охрану общественного порядка на всех уровнях территориальной организации государства – от городов федерального значения до небольших сельских поселений и межселенных территорий. Это порождает далеко не всегда оправданный перенос негативного восприятия населением качества охраны общественного порядка только на федеральную власть, сохранение патерналистской модели российской государственности, стагнацию организационно-правовых форм охраны общественного порядка на территории муниципальных образований¹.

Проблема прав человека находится в центре внимания Президента РФ – гаранта Конституции, прав и свобод человека. В каждом Послании Федеральному Собранию Российской Федерации глава государства делает акцент на правах человека, улучшении качества жизни общества, деятельности и приоритетах органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению прав человека.

Представляется, что, применительно к институциональным основам механизма обеспечения прав и свобод, институты общества (общественные организации) должны рассматриваться в качестве факультативного элемента. Кроме того, не стоит забывать об относительной обособленности публичной власти и общества друг от друга, а также целесообразности различения правоохранительных полномочий государства и правозащитных функций общественных институтов (например, функций местного самоуправления или правозащитных организаций). В качестве рабочей дефиниции, *под институциональными основами механизма обеспечения*

¹ См.: Скрипкина Ю. Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 26.

прав и свобод понимается система государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющих охрану и защиту прав и свобод.

Права и свободы определяют смысл и содержание работы каждого государственного органа и тем самым характеризуются тем, что в процесс их обеспечения так или иначе вовлечена вся система органов государственной власти. Вместе с тем интенсивность, формы, объем, методы и средства участия органов государства в обеспечении прав и свобод не являются одинаковыми величинами. В системе органов государственной власти существуют такие, для которых права и свободы являются определяющим (смыслообразующим) началом и объектом реализации компетенции. К числу таких органов следует отнести Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

§ 2. Правовые основы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Диалектическое единство права и государства, а также неуклонно растущая роль правовых начал в государственном управлении обществом актуализирует вопрос о правовых основах обеспечения прав и свобод.

Для достижения главной обязанности государства – обеспечения прав и свобод – необходимо создавать, разъяснять и применять некие общие правила поведения. Достигается это при помощи права, которое является важным орудием в руках государства для осуществления его обязанностей и функций¹.

Правовые основы механизма обеспечения прав и свобод – это совокупность нормативных, интерпретационных и правоприменительных правовых актов, регулирующих деятельность государства по охране и защите прав и свобод.

Нормативные правовые акты. Ключевую роль в системе нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность по обеспечению прав и свобод, выполняет Конституция. В ней содержатся основы правоохранительной деятельности государства применительно к разнообразным объектам.

Конституционное закрепление структуры и содержания механизма обеспечения прав и свобод придает его деятельности и всей

¹ *Неновски Н.* Единство и взаимодействие государства и права. М., 1982. С. 97.

системе публично-властных институтов, как было отмечено ранее, легальный, законный характер.

Конституция РФ закрепляет общие принципы, основы обеспечения прав и свобод. Более развернуто процесс охраны и защиты закреплен в иных нормативно-правовых актах, прежде всего в законах, занимающих в системе законодательства важнейшее место после Конституции. Верховенство закона в системе правовых актов, регулирующих охранительную деятельность государства означает, что главные, ключевые общественные отношения, нуждающиеся в государственной-правовой охране и защите, регулируются именно законами. Более того, по мнению некоторых авторов, сам закон выполняет охранительную функцию¹. Закон содержит первичные юридические нормы, т. е. нормы, которых раньше в правовой системе не было и которые предназначены для регулирования ключевых вопросов жизни страны по всем важнейшим политическим, экономическим и социальным вопросам. В этом смысле юридическое регулирование по данным вопросам «начинается» с закона².

В законах определяются предметы правоохранительной деятельности государства, компетенция ее субъектов, система принципов, методов и средств ее осуществления. Иногда в законах формулируется цель государственно-правового воздействия на ту или иную группу общественных отношений. В зависимости от того, какие именно вопросы преобладают в содержании законов, их условно можно разделить на две группы.

Во-первых, законы, обуславливающие структуру и содержание правозащитной деятельности: цели, задачи, принципы, дефиниции и общие начала правового регулирования в сфере обеспечения прав и свобод личности; структуру (направления, подфункции) правоохранительной деятельности (деятельности по охране и защите прав человека и круг её субъектов).

Во-вторых, законы, закрепляющие организацию и компетенцию субъектов правозащитной деятельности и процедуры, осуществляемые ими в сфере обеспечения прав и свобод: порядок образования субъектов; организационно-правовой статус субъектов; основы взаимодействия с иными субъектами; методы реализации правоохранительной деятельности.

Подобное деление имеет условное значение, поскольку нередко элементы каждой из указанных групп взаимопроникают друг в дру-

¹ Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 7.

² Червошук В. И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 262.

га и нередко сосредоточены одновременно в двух и более нормативных правовых актах.

Нормативные правовые акты, издаваемые Президентом РФ и органами исполнительной власти, являются необходимыми средствами в механизме правового регулирования правозащитной деятельности, поскольку выражают управленческую волю в сфере безопасности и правопорядка и направлены на детализацию положений Конституции РФ и федеральных законов. Следует отметить, что подзаконные нормативные правовые акты самым непосредственным образом (пошагово) регулируют процесс реализации охраны и защиты прав и свобод.

Указы Президента РФ должны быть иерархически встроенным в систему законодательства элементом и выполнять четко определенную нормативно-регулятивную нагрузку в сфере безопасности и правопорядка. Находясь «в оркестре» с иными нормативными правовыми актами, указы не должны вступать в противоречие с Конституцией РФ или законом. В свою очередь, акты Президента РФ выступают иерархическим ориентиром для иных подзаконных актов, прежде всего для актов Правительства РФ, законодательства субъектов Федерации и муниципалитетов¹.

Наряду с указами, заметную роль выполняют ежегодные послания главы государства, юридико-иерархический статус которых вызывает дискуссию, а нормативная природа до сих пор остается не выясненной. Тем не менее они выполняют важную социально-политическую роль. Несмотря на то что в формально-юридическом смысле послания Президента РФ не являются нормативными правовыми актами, они выполняют важную политико-организующую роль и обладают побудительным свойством, ориентируя иных участников правоохранительной деятельности на главные, наиболее проблемные участки и вопросы, связанные с гарантированием прав и свобод человека. Как правило, обозначенные главой государства приоритеты становятся основой нормотворчества самых разных уровней, от федерального до локального.

В посланиях главы государства формулируются основные задачи развития государства и общества, в т. ч. правоохранительные. Президент РФ неоднократно заострял внимание на первоочередных правоохранительных задачах и приоритетах. Как правило,

¹ Арзамасов Ю. Г., Пожарский Д. В. Правовая природа и технологии подготовки нормативных актов Президента Российской Федерации // Нормография: теория и методология нормотворчества / под ред. Ю. Г. Арзамасова. М., 2007. С. 295.

такие задачи связаны с обеспечением основных компонентов национальной безопасности:

– политическая безопасность (недопустимость экстремизма и разжигания социальной розни, противодействие призывам к дестабилизации внутривнутриполитической обстановки, недопустимость вмешательства во внутренние дела России извне, модернизация вооруженных сил и др.);

– социально-экономическая безопасность (модернизация экономики, создание современной индустрии и рабочих мест, борьба с бедностью, цифровизация и др.);

– духовно-культурная безопасность (возрождение культуры, доступность культуры для широких слоев населения, прежде всего, для детей, гармонизация межнациональных отношений, сохранение исторической памяти и героического наследия, и др.);

– правопорядок и общественная безопасность (последовательная реализация реформы правоохранительной системы, борьба с коррупцией, оптимизация контрольно-надзорной деятельности, совершенствование законодательства и др.).

Правовое регулирование охраны и защиты прав и свобод человека, как в функциональном отношении, так и в организационном плане, невозможно без нормотворчества органов, которые непосредственно и непрерывно осуществляют правоохранительные задачи, в т. ч., регулируют отдельные вопросы в сфере безопасности и правопорядка. В повседневной жизни значительное место в правовом регулировании правоохранительной деятельности принадлежит актам федеральных и региональных органов исполнительной власти (постановления, распоряжения, приказы, инструкции и т. п.).

Рассуждая о правовых основах правоохранительной деятельности государства, нельзя оставить без внимания вопрос о месте и роли международных договоров, которые, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являются составной частью российской правовой системы. Если принять во внимание то, что изучаемая деятельность имеет не только внутреннее, но и внешнее содержание (находясь в зоне внимания институтов международного контроля), то определенный акцент на документах международного значения видится обоснованным:

– *договоры в сфере обеспечения прав и свобод человека* (Всеобщая декларация прав человека¹, Международный пакт о гражданских и политических правах², Международный пакт об экономиче-

¹ Рос. газ. 1995. 5 апр.

² Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

ских, социальных и культурных правах¹, Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда² и др.);

– *договоры в сфере обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью* (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции³, Конвенция против транснациональной организованной преступности⁴, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ETS № 30)⁵ и др.);

– *договоры в сфере обеспечения экологической безопасности* (Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию⁶, Всемирная хартия природы⁷ и др.);

– *договоры в сфере охраны культурного наследия* (Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (ETS № 121)⁸, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия⁹, Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности¹⁰ и др.).

Отдельного внимания заслуживают документы, составляющие доктринальные, концептуальные основы охраны и защиты прав и свобод человека и носящие условно нормативный (квазинормативный) характер. По своей природе эти документы весьма близки к рассмотренным выше посланиям главы государства, отличаются от них только более узким предметом «регулирования». Однако каждый из таких документов и их система в целом выступают отражением парадигмы государственной политики в той или иной сфере.

Необходимо отметить, что в процессе реализации правоохранительных задач органы государственной власти и местного

¹ Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

² Бюл. международных договоров. 1996. № 1. С. 3–5; Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 4 (17). С. 84–87.

³ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; Бюл. международных договоров. 2006. № 10. С. 7–54.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882; Бюл. международных договоров. 2005. № 2. С. 3–33.

⁵ СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2349; Бюл. международных договоров. 2000. № 9. С. 51–59.

⁶ Действующее международное право. М. 1997. Т. 3. С. 687–692; Международное публичное право: сб. документов. Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

⁷ Международное публичное право: сб. документов. М., 1996. Т. 2. С. 132–135.

⁸ Собр. постановлений Правительства СССР. Отд. второй. 1991. № 4, ст. 7; Сб. международных договоров СССР и Российской Федерации. М., 1994. Вып. XLVII. С. 430–437.

⁹ Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290–302; Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 290–302; Сб. международных договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 482–492; там же: М., 1990. Вып. XLIV. С. 496–506.

¹⁰ Сб. международных договоров СССР. М., 1990. Вып. XLIV. С. 506–513; Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 283–290, 610–611; Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 283–290.

самоуправления сталкиваются с проблемами, решение которых выходит за пределы их компетенции. В таких ситуациях возникает объективная необходимость обращения к судебным инстанциям, решения которых в конкретных случаях приобретают нормативный характер.

Акты судебных органов, восполняющие пробелы в законодательстве, становятся казуальным регулятором в конкретных ситуациях, порождают конкретные правоотношения, в т. ч. в сфере реализации прав и свобод личности. К примеру, Конституционный Суд Российской Федерации, отменяя ту или иную норму, фактически создает новую и в этом случае выступает не только в качестве «негативного законодателя», но и органа, выполняющего позитивную правотворческую функцию¹.

§ 3. Принципы и методы обеспечения прав и свобод человека

В теории государства достаточно основательно изучены принципы организации и деятельности механизма государства, принципы политической системы, принципы правового государства и т. д.² Наблюдается вариативность в количестве, наименовании и критериях построения системы принципов организации и деятельности институтов государства. Некоторые авторы ограничиваются двумя принципами: единовластия и разделения властей³, другие рассматривают 12 принципов: федерализм; системность; централизацию и децентрализацию; иерархию; дифференциацию и фиксирование полномочий; профессионализм и компетентность; законность; гласность; передачу функций и полномочий; согласованное функционирование; участие граждан в формировании органов власти; контроль⁴. Большинство ученых рассматривают около пяти принципов организации и деятельности системы органов государственной власти и в той или иной интерпретации называют в их числе: народовластие, разделение властей, федерализм, гуманность, законность, профессионализм.

¹ *Радько Т. Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М., 2009. С. 219–222.

² *Радько Т. Н.* Механизм государства. М., 2002. С. 43; Темнов Е. И. Теория государства и права. М., 2003. С. 204–205; Теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. С. 399–402.

³ *Григонис Э. П.* Механизм государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 15.

⁴ *Елисеев Б. П.* Система органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 29–30.

Принципы организации и функционирования механизма обеспечения прав человека – это общие руководящие начала деятельности институтов публичной власти по охране и защите прав и свобод личности.

К числу таковых следует отнести: законность, профессионализм, разделение властей, демократизм.

Законность. Многие вопросы «вечной» проблематики законности с теоретической точки зрения успешно решены, по отдельным найден относительный компромисс, некоторые по-прежнему вызывают острую дискуссию. В научной литературе законность рассматривается в различных ипостасях: как режим, принцип, метод, требование, элемент демократии и т. д. При этом различные смысловые оттенки этого правового феномена характеризуют ее разные стороны и объясняют разнообразие определений. Тем не менее чаще всего законность рассматривается в качестве общеправового принципа и режима, обеспечивающего жизнедеятельность общества, его поступательное развитие и построение демократии¹. Практически в каждом определении законности содержится важнейшее ее свойство – требование ко всем участникам общественных отношений строго соблюдать законы государства. Очевидно, что правоохранительная (правозащитная) деятельность должна осуществляться на законных основаниях. Игнорирование данного постулата неизбежно приводит к прямо противоположным результатам – правоохранительная деятельность превращается в деятельность правонарушающую. Защита нарушенного права одного лица может обернуться нарушением прав и свобод нескольких лиц.

Профессионализм. Содержание принципа профессионализма своими корнями уходит в глубокую историю, когда в обществе начинает формироваться особый слой, класс людей, которые ничем иным (в самом общем смысле), кроме государственного управления, не занимаются. Применительно к деятельности по обеспечению прав и свобод человека, содержанием данного принципа выступает система требований (прежде всего нормативных) к лицам, занимающимся правоохранительным трудом (деятельностью, службой). Государственная служба непосредственно связана с правоохранительной (правозащитной) деятельностью.

Демократизм. Демократизм как принцип правозащитной деятельности вытекает из конституционного признания народа в качестве источника и носителя власти, наделения граждан политически-

¹ *Вопленко Н. Н.* Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 48–49; *Радько Т. Н.* Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М., 2009. С. 646.

ми правами и свободами, прежде всего правом на принятие участия в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ). Утверждение и гарантирование этого правомочия означает, что народ (общество, личность) в различных формах принимает участие в реализации правоохранительной функции государства, обеспечения прав и свобод человека. Это проявляется в разнообразных формах прямого и косвенного участия граждан в осуществлении охранительных задач (участие в охране общественного порядка; участие в осуществлении правосудия; институт общественного контроля и др.).

Разделение властей. Разделение властей реализуется в конституционной (государственно-правовой) доктрине большинства демократических государств и представляет собой систему конституционно-правовых норм и институтов, регламентирующих разделение законодательной, исполнительной и судебной власти. Следует иметь в виду, что в современной юридической науке термин «разделение» применительно к государственной власти употребляется в двух значениях.

Согласно одному из них, наиболее распространенному, он используется для обозначения разделения государственной власти на три классические ветви. Во втором значении термин «разделение» употребляется в отношении разделения власти между федеративным государством и составляющими его государственными образованиями (субъектами). Иногда в целях различения этих двух понятий используют словосочетания «разделение власти по горизонтали, или горизонтальное разделение власти», и «разделение власти по вертикали, или вертикальное разделение власти»¹.

Специальные принципы обеспечения прав и свобод личности представляют собой общие руководящие идеи, начала, лежащие в основе деятельности государства по реализации правоохранительных целей и задач, выражающие специфику охраны и защиты прав и свобод человека. Как правило, специальные принципы закреплены на законодательном уровне, в отдельной части (разделе, главе, статье) соответствующего нормативного правового акта. Например, гл. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепляет принципы деятельности полиции (соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, бес-

¹ Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 15; Мартыанова Г. В. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

пристрастность, открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем).

В ст. 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» содержатся основные принципы обеспечения безопасности: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности. В ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹ закреплены принципы осуществления контроля за исполнением федерального бюджета (законность, объективность, независимость и гласность), которые выступают принципами осуществления контрольно-надзорной составляющей правоохранительной деятельности. В ст. 2 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»² также перечислены принципы законодательства о водных ресурсах, имеющих прямое отношение к обеспечению экологической безопасности. В ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. (ред. от 26 июля 2019 г.) № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закреплены основные принципы обеспечения права на благоприятную окружающую среду и информацию о ее состоянии.

Таким образом, специальные принципы определяют стратегию и тактику реализации каждого направления деятельности по обеспечению прав и свобод личности.

Принципы обеспечения прав человека тесно связаны с методами охраны и защиты правового статуса личности. Проблематика методов государственной деятельности (осуществления власти) выходит за рамки сугубо юридического анализа и имеет

¹ Рос. газ. 2013. 10 апр.

² Рос. газ. 2004. 23 дек.

общефилософское значение, поскольку находится в плоскости соотношения целей и средств. Более того, в самой юриспруденции проблема методов деятельности государства пока еще недостаточно разработана¹.

Диапазон возможностей, позволяющих государству как субъекту власти проводить собственную волю, чрезвычайно широк. Власть может достигать своих целей, действуя жесткими и мягкими методами, принуждать, заставлять, стимулировать, соблазнять, провоцировать известное поведение². Методы реализации деятельности по обеспечению прав и свобод человека весьма разнообразны. В науке выделяют: общие и специальные, правовые и неправовые (социальные); демократические и авторитарные, официальные и неофициальные; обыденные и научные, обязательные и рекомендательные; охранительные и воспитательные; запретительные и стимулирующие; индивидуальные и коллективные, и другие методы.

В юридической науке методы реализации правоохранительной деятельности (правоохранительной функции) государства традиционно рассматриваются как способы, приемы целенаправленного государственного воздействия на общественные отношения. Иногда они отождествляются с методами правового регулирования общественных отношений: императивным, диспозитивным, поощрительным и рекомендательным³.

Методы обеспечения прав и свобод человека представляют собой систему приемов и способов реализации целей и задач в сфере охраны и защиты прав и свобод личности. По аналогии с классификацией принципов, методы условно можно разделить на две группы: приемы и способы, используемые в правозащитной деятельности в целом – *общие методы*; методы, используемые при обеспечении отдельных прав и свобод или их групп – *специальные методы*⁴.

В отечественной юридической науке в качестве общих методов осуществления государственной власти, деятельности государ-

¹ См.: Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород, 2001. С. 63.

² Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород, 2001. С. 62.

³ Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород, 2001. С. 8.

⁴ Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 192.

ства обычно рассматриваются убеждение и принуждение¹. Иногда в качестве основных изучаются экономические и административные методы².

Убеждение представляет собой воздействие на сознание, волю и мотивы управляемых путем разъяснения содержания властных (управленческих) решений, аргументации и стимулирования их исполнения³. Для убеждения характерны такие средства, как организация социальных групп, общества, воспитание, поощрение, информирование, пропаганда, агитация.

Принуждение направлено на то, чтобы заставить управляемых действовать определенным образом вопреки их желанию, и выражается в пресечении отклоняющегося поведения и наказании (стимулирование со знаком «минус»)⁴. Для метода принуждения обязательно подчинение поведения индивида или группы людей не собственной воле, а воле государства; при убеждении такого подчинения нет⁵. Принуждение зачастую выступает в качестве средства универсализации социального процесса, синтеза социоисторических организмов, предпосылки зарождения новых общественных отношений, трансляции культурного опыта социоисторических организмов. В определенных ситуациях оно выступает в роли доминантного фактора социального процесса, поскольку обладает мощным стимулирующим потенциалом⁶. Созидание также может опираться на принуждение. Государство вправе прибегнуть к принудительным средствам в случае необходимости обеспечения социального прогресса. Коллективизация и индустриализация, осуществленная в СССР, подтверждают этот тезис.

В отечественной науке имеются различные взгляды на роль и значение каждого из названных выше общих методов обеспечения прав и свобод человека. В советской доктрине обосновывалось утверждение о первостепенном значении и роли метода убеждения. По мнению некоторых ученых, убеждение выступает

¹ *Байтин М. И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 160; *Черноголовкин Н. В.* Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 192; *Морозова Л. А.* Современная российская государственность: Проблемы теории и практики. автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 19; *Макуев Р. Х.* Теория государства и права: учебник. Орел, 2003. С. 93.

² *Червошук В. И.* Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 127.

³ *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 166.

⁴ *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 166–167.

⁵ *Черноголовкин Н. В.* Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 192.

⁶ *Колотуша В. В.* Силовое принуждение в социальном процессе (социально-философская концепция): автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2010. С. 23.

в качестве главного метода, тогда как принуждение составляет вспомогательный метод. В советской науке этот тезис подвергался уточнениям. Считалось, что первенство убеждения над принуждением относится к деятельности механизма советского государства в целом, а не всех без исключения его звеньев. Суд и некоторые другие государственные органы имеют своей основной функцией принуждение, другие государственные органы – убеждение⁷.

Вполне современным представляется мнение профессора А. П. Косицына: «Хотя принуждение для общенародного государства не является основной формой деятельности, а развитие социалистического общества ведет к сокращению сферы государственного принуждения, оно, тем не менее, еще необходимо. Пока не обеспечено изобилие материальных благ и их распределение производится по труду, а не по потребности, пока не достигнут коммунистический уровень развития культуры и общественного сознания, пока совершаются преступления, пока нарушаются законы, нельзя обойтись без государственного принуждения»⁸.

В современной науке также нет единого взгляда относительно первостепенности какого-либо из рассматриваемых методов. Есть точка зрения, согласно которой в правовой системе современной России на первый план выдвигается убеждение и сужается сфера принуждения⁹. Согласно другой точки зрения, к числу наиболее действенных средств обеспечения прав и свобод человека относится принуждение¹⁰. Наиболее конструктивным подходом представляется интеграция убеждения и принуждения. Каждый из методов должен рассматриваться «не в отдельности, не порознь, не в случайной, произвольной связке, а в органическом, внутренне согласованном, разумном сочетании. Только в этом случае они будут эффективными и способствовать обеспечению прав и свобод человека»¹¹.

Выбор в пользу того или иного метода во многом зависит от целей, обуславливающих правозащитную деятельность, а также

⁷ Самощенко И. С. Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 11.

⁸ Косицын А. П. Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития. М., 1970. С. 368.

⁹ См.: Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 161.

¹⁰ См.: Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного Российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород, 2001. С. 73.

¹¹ Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 160.

от специфики содержания каждого права, каждой свободы или обязанности. Вполне очевидно, что деятельность по обеспечению прав и свобод, в случаях, когда имеет место посягательство на права и свободы, основывается на принуждении. Правоохранительная деятельность, понимаемая как деятельность по охране и защите прав и свобод человека, является особым видом государственной деятельности, связанного с использованием охранительно-принудительных средств обеспечения должного правопорядка¹.

Осуществляя охрану прав и свобод, государство неизбежно прибегает к использованию принуждения в целях предупреждения и пресечения посягательств на охраняемые социальные блага, восстановления нарушенного права, привлечения к юридической ответственности виновных. Ценностно-смысловые основания государственного принуждения тесно связаны с необходимостью оградить общество и личность от всевозможных угроз, прежде всего от тех, которые посягают на правовой порядок². Принуждение напрямую связано с выявлением угроз безопасности, их ликвидацией, установлением обстоятельств происшествия, устранением нарушений и привлечением виновных в их совершении к ответственности в целях предупреждения наступления и развития негативных последствий таких угроз.

Пока не реализованы идеалы правового и социального государства, принуждение по-прежнему сохраняет прочные позиции в системе методов государственной власти. В содержании правоохранительной деятельности принуждение является доминирующим, опорным средством обеспечения правопорядка, законности, прав и свобод личности. Такой подход подчеркивает не столько важность принуждения, сколько свидетельствует о теснейшей связи принуждения и убеждения. Вместе с тем нужно взвешенно отнестись к мнению, о необходимости сокращения круга субъектов и объема принуждения³. Прочная правовая и научная основа государственного принуждения, используемого для обеспечения прав и свобод личности, ограждения общества и государства от негативных проявлений, выступают одной из гарантий его эффективности. При этом его объем должен быть симметричным угрозам безопасности и обеспечивать интересы социума, а в ряде случаев – пре-

¹ См.: Червонюк В. И. Теория государства и права: учебник. М., 2006. С. 142.

² Цыганкова Е. А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 13.

³ Артёмов В. М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 13.

восходить их. Принуждение как феномен социальной жизни неустрашим и от его роли в формировании правовых, государственных и общественных институтов зависит уровень демократичности, социальной справедливости, гражданской свободы и формального равенства в обществе¹.

Недопустимо и непродуктивно отождествление принуждения и насилия, – они не находятся в родовидовом соотношении, а представляют собой различные формы применения силы. Процесс социального принуждения является сложным, и насилие в этом процессе играет роль средства достижения цели принуждения².

Одной из существенных проблем стратегии и тактики использования методов обеспечения прав человека выступает оптимальное сочетание принуждения и убеждения. «Исторический опыт показал, – отмечает Б. М. Лазарев, – какой вред способны причинить и необоснованные репрессии, и чрезмерный либерализм, доходящий до всепрощения»³. Данная мысль, высказанная в конце 80-х гг. прошлого столетия, с математической точностью воспроизвела последствия тотальной либерализации российского общества в 1990-е гг. В данный период произошел явный и не оправдавший себя «перекос» в соотношении принуждения и убеждения. Современные юридическая и социологическая науки должны обосновывать, а государственно-правовая практика – учесть реальный запрос общества на каждый метод государственной деятельности. Разумеется, в идеале взаимодействие общества и государства должно строиться на основе приоритета созидательной, регулятивной деятельности последнего. Но, как известно, идеалы и реальность совпадают не всегда.

Действительность, в силу своей противоречивости, не позволяет забывать о том, что механизм обеспечения прав человека не может нормально функционировать (работать), опираясь только на убеждение. Многие угрозы безопасности общества, правам и свободам человека могут быть предотвращены путем создания действенной системы предупреждения правонарушений мерами принуждения⁴. Вместе с тем не следует нивелировать возможно-

¹ Пучнин А. С. Принуждение и право: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов 1999. С. 3.

² Латушкин М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

³ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 169.

⁴ Иванова Л. В. Социально-правовое значение мер административного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности // Проблемы регулирования права собственности в условиях современной России. М., 2004. С. 122.

сти убеждения в сфере обеспечения прав личности, безопасности и правопорядка. В ст. 2 Федерального закона «О безопасности» приоритет предупредительных мер закреплён в качестве принципа. Комбинации принуждения и убеждения в механизме обеспечения прав и свобод человека должны основываться на активизации форм и средств, связанных с поощрением позитивного правового поведения граждан, стимулирования соблюдения законности в деятельности государственных органов и должностных лиц.

Контрольные вопросы

1. Понятие и назначение государственного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.
2. Сущность и содержание государственного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.
3. Методы обеспечения прав и свобод человека.
4. Принципы обеспечения прав и свобод человека.

ГЛАВА 3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

§ 2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

§ 1. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают существенное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. В то же время, решение данных вопросов не является основным содержанием деятельности большинства из них, а подчинено выполнению главных задач, которые поставлены перед конкретным государственным органом, и выступает в качестве одного из условий, способствующих его нормальному функционированию и достижению поставленных целей. Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, находят выражение в совокупности различных зафиксированных в законе гарантий, т. е. тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод. Следовательно, говоря об обеспечении прав и свобод человека и гражданина, можно вести речь о создании государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации. Иными словами, государство осуществляет охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина и таким образом их обеспечивает.

Действие организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется многочисленными организационно-правовыми средствами, в т. ч. деятельностью большого числа субъектов.

Внутригосударственное обеспечение прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти осуществляется в Российской Федерации на двух уровнях: федеральном и региональном (межрегиональном).

Федеральный уровень обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

1. Судебную охрану и защиту, которая обеспечивается деятельностью:

– федеральных судов, к которым относятся: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; федеральные суды общей юрисдикции; арбитражные суды.

2. Внесудебную охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, включающую в себя:

– Президента РФ, который, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 80), является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

– Администрацию Президента РФ в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

– Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, другие совещательные органы при Президенте РФ, созданные в целях оказания помощи в реализации его полномочий как гаранта Конституции РФ, прав и основных свобод человека и гражданина (Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по делам ветеранов, Комиссия по делам инвалидов и т. д.);

– Федеральное Собрание РФ, которое принимает участие в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, определяя законодательное регулирование данной сферы;

– Правительство РФ, федеральные органы исполнительной и законодательной ветвей власти в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

– прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспече-

нием прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– Счетную палату Российской Федерации, призванную обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

– Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка; Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей;

– Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, обеспечивающую реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– Общественную палату РФ, общественные советы при федеральных органах государственной власти;

– и т. д.

В правовом государстве права и свободы человека и гражданина, их признание, защита и гарантирование утверждаются как основной и определяющий критерий правового характера законодательства и практики его применения. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, адресован всем ветвям государственной власти, связывает и обязывает их. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). Чрезвычайно важным представляется и введение прямого запрета антиправового закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55). Очень важно, чтобы права и свободы не просто провозглашались и воплощались в жизнь, но и обеспечивалось их полное и гарантированное соблюдение. Так, Л. С. Явич писал, что «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях, и что нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»¹.

Специфика российской действительности обуславливает необходимость функционирования именно многоуровневого организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

и свобод человека и гражданина, позволяющего им иметь выбор способов и средств защиты своих нарушенных прав и свобод.

Важное место в этом механизме отведено Президенту РФ. Именно на него как главу государства возложена обязанность гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). При вступлении в должность Президент приносит народу России присягу, согласно которой он клянется при осуществлении своих полномочий «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ).

Полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина выражаются в различных формах. Он издает указы и распоряжения, которые заполняют правовой вакуум в самых различных областях, обладает правом законодательной инициативы и вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обладает правом отлагательного вето, предоставляет политическое убежище и т. д.¹ Эти и другие полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, в той или иной мере связаны с осуществлением его функций гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Целесообразно отметить, что как юридически, так и практически нет ни одного субъективного права человека и гражданина, в реализации которого Президент РФ не имел бы реальной возможности принять участие. Его полномочия в этой области не могут конкурировать с каким-либо другим органом общей компетенции.

Так, только в 2019 г. в адрес Президента РФ поступило 718 657 обращений (в 2018 г. количество обращений составило 935 926), 320 703 запроса информации (в 2018 г. – 379 587 запросов) и 262 865 сообщений (в 2018 г. – 331 585 сообщений), из них количество обращений от иностранных государств составляет 2,4 % от общего числа, 8,5 % запросов информации и 23,4 % сообщений.

Несмотря на то что для федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти, а также законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ осуществление охраны и защиты прав и свобод граждан не является основной функцией, они, тем не менее, не исключены полностью из правоохранительного и правозащитного процесса, а их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как «правоохрана», т. е. создание условий, направленных на наиболее полную реализацию прав и свобод чело-

¹ Рыжов А. А. Право политического убежища: монография. М., 2006.

веком и гражданином, соответственно путем принятия законов и организации их исполнения.

Конституция РФ 1993 г. учредила Федеральное Собрание РФ как представительный орган, осуществляющий законодательную власть в Российской Федерации.

Предназначение этого органа государственной власти, как следует из наименования, двойственно. Во-первых, Федеральное Собрание РФ призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации (представительный характер). Народное представительство реализуется путем проведения периодических и свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных отношений, обеспечение мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей. Во-вторых, это законодательствование, которое означает, что Государственная Дума Федерального Собрания РФ реализует права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ, посредством принятия законов, т. е. нормативных правовых актов высшей юридической силы. Однако она связана в этом процессе решением Совета Федерации Федерального Собрания РФ и согласием Президента РФ. Таким образом, реализация прав и свобод человека и гражданина посредством принятия федеральных законов требует неперемennого участия Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ.

В период заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации формой работы депутатов с избирателями является, прежде всего, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»¹.

Так, за 2019 г. Управлением по работе с обращениями граждан Государственной Думы рассмотрено 204,3 тыс. обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, профсоюзных организаций, советов ветеранов войны и труда, других общественных объединений (на 17,5 тыс. обращений меньше по сравнению с 2018 г.); из них – 35,1 тыс. доставлены в Приемную Государственной Думы

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. (ред. от 27 декабря 2018 г.) № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

гражданами лично; 21,9 тыс. – поступили по почте; 147,3 тыс. – поступили через интернет-приемную Государственной Думы.

Активно работает с обращениями граждан и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, куда в 2019 г. поступило 44 тыс. обращений граждан и организаций; из них – 29 тыс. электронных обращений, направленных гражданами через виртуальную приемную на официальном сайте Совета Федерации РФ в сети Интернет. На личном приеме в Приемной Совета Федерации РФ было принято более 2 тыс. граждан; в справочную службу по телефону обратилось более 6 тыс. граждан.

Немаловажное значение в организационно-правовом механизме имеет исполнительная власть. Об этом свидетельствуют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Правительства РФ, федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств. Так, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина¹. Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, а также их прав на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду; осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Значительное влияние Правительство РФ уделяет формированию федеральных целевых программ и обеспечению их реализации.

Отношения гражданина с органами исполнительной власти можно рассматривать с различных позиций. Большой интерес представляют те связи между гражданином и администрацией, которые выходят за рамки позитивных и возникают тогда, когда человек считает, что его права нарушены и обращается за их защитой, используя различные правовые возможности.

Физические лица весьма активно реализуют это право и направляют свои обращения в отдел по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства РФ. Свидетельством того являются статистические данные. Так, только в июне 2020 г. в адрес Правительства РФ

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (ред. от 28 декабря 2016 г.) № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

поступило 20 714 обращений, в т. ч. 153 – коллективных, под которыми поставили подписи 5 902 чел. В форме электронного документа поступило 18 566 обращений.

Граждане вправе обращаться также в федеральные министерства и другие органы исполнительной власти, которые имеют свои локальные акты по работе с обращениями граждан.

Практика большинства стран мира свидетельствует о том, что наиболее эффективно защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется судебной властью. В цивилизованном обществе суду принадлежит центральное место во всей правовой системе. Именно суд олицетворяет подлинное право, истинную справедливость. Чем выше роль, авторитет суда и правосудия в целом, чем большей самостоятельностью и независимостью обладает суд во взаимоотношениях с представительными органами и органами управления, тем выше в стране уровень законности и демократии, тем надежнее защищены граждане от возможных посягательств на права и свободы человека и гражданина. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и законами государства. Судьи независимы, они подчиняются только закону.

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту всех прав и свобод, включая те, которые закреплены ею же (ч. 1 ст. 46). Согласно Конституции РФ, решения и действия (или бездействия) любых государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, ущемляющие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 2 ст. 46). К сожалению, одной этой декларации недостаточно. Нужна всесторонняя судебная защита. Слабая защита лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует самую идею обращения в суд за помощью.

Право беспрепятственно обращаться в суд за защитой от любых действий и решений исполнительной власти – важнейшее условие обеспечения прав и свобод российских граждан. Это право не только формально провозглашено в Конституции РФ, но и нашло развернутую регламентацию в принятом Кодексе административного судопроизводства, введенном в действие Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ¹. Каждый российский гражданин имеет возможность выбора, куда обращаться с жалобой. Он может обратиться в суд либо в вышестоящий, в порядке

¹ О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 8 марта 2015 г. (ред. от 23 июня 2016 г.) № 22-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.

подчиненности, государственный орган, в орган местного самоуправления, в учреждение, на предприятие или в объединение, к должностному лицу.

За последние годы наши граждане стали чаще обращаться в суд за защитой своих прав и свобод. Это, несомненно, свидетельствует о росте доверия граждан к судебной защите. Однако система судебных органов, существующая в настоящее время в России, еще далека от совершенства. Она полностью еще не освободилась от традиций тоталитарного прошлого, когда судебная система фактически являлась одним из элементов репрессивного аппарата и многие вопросы решались судебными органами на основании указаний партийных и государственных чиновников.

Обобщая вышесказанное, необходимо отметить, что место федеральных органов государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить, поскольку именно права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Поэтому и осуществление этими органами своих полномочий, в рассматриваемом механизме, осуществляется во взаимодействии, основы которого заложены в принципе разделения властей, в целях достижения баланса между ними, который, в свою очередь, служит катализатором функционирования организационно-правового механизма.

§ 2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В субъектах РФ, аналогично федеральному уровню, действие организационно-правового механизма обеспечивается посредством двух форм: судебной и внесудебной охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Судебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой гарантированный каждому индивиду механизм охраны и защиты его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации (охрана) либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства (защита).

Судебная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина обеспечивается деятельностью судов субъектов РФ, к которым, в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации»¹, относятся:

1. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

2. Мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ. Их компетенция определена Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации»². Они рассматривают малозначительные уголовные дела, имущественные споры при небольшой цене иска, дела об административных правонарушениях, защищая, таким образом, права граждан от их нарушений со стороны других граждан. К ведению мировых судей не относится рассмотрение жалоб на решения и действия органов и должностных лиц публичной власти, нарушающие права и свободы граждан.

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

1. Органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов РФ в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ осуществление охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина не является основной функцией. Их деятельность в указанной сфере имеет потенциал правоохраны, т. е. направлена она на создание условий, обеспечивающих наиболее полную реализацию прав и свобод человека и гражданина, соответственно путем принятия законов и организации их исполнения.

Если определение системы государственных органов, охраняющих права и свободы человека и гражданина, их компетенции, порядка деятельности, содержания принимаемых ими решений и ответственности за исполнение своих обязанностей – одно из важнейших направлений законодательного регулирования³, то

¹ О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. (ред. от 30 октября 2018 г.) № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

² О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1998 г. (ред. от 28 ноября 2018 г.) № 188-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

³ *Пожарский Д. В.* Охранительная функция российского государства в условиях глобализации // Государство и право. 2011. № 11. С. 42–48.

основная функция исполнительной власти «состоит в осуществлении управленческой, организующей деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительным органом»¹. Эта функция определяет содержание и характер полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных актов. Модель действия на основе и во исполнение закона должна стать доминирующей на любом уровне исполнительной власти.

2. Институты уполномоченных по правам человека в субъектах РФ; уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ; уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах РФ.

3. Комиссии по правам человека в субъектах РФ, действующие в целях оказания помощи гражданам в реализации их прав и основных свобод.

4. Избирательные комиссии субъектов РФ, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

5. Правозащитные организации и т. д.

На уровне субъектов РФ (региональном уровне) особое место в организационно-правовом механизме занимают органы государственной власти субъектов РФ, которые, аналогично федеральным органам государственной власти, имеют свою специфику. Во-первых, обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ проявляется, в большей части, в принятии ими соответствующих законов. Например, законом субъекта РФ утверждаются программы социально-экономического развития субъекта РФ, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, устанавливаются порядок проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации и т. д. Кроме того, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ принимает конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ней (нему)². Во-вторых, исполнительная власть, представленная системой органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, призвана осуществлять в пределах своих

¹ Ковачев Д. А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в странах Содружества. СПб., 1993. С. 122.

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. (ред. от 16 октября 2019 г.) № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

полномочий меры по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью¹. В-третьих, следуя принципу разделения властей, характерному и для регионального уровня, правосудие на территории субъектов РФ осуществляют конституционные (уставные) суды и мировые судьи.

Субъекты РФ в процессе регламентации правозащитной деятельности, осуществляемой на региональном уровне, должны разрешить важную проблему, с тем чтобы обеспечить, с одной стороны, невмешательство в исключительную компетенцию федеральных государственных органов, а с другой – эффективность собственной правозащитной деятельности.

Конституция РФ определила структуру федеративного устройства и статус субъекта РФ, разграничила предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Эти новые принципы построения российской государственности позволили субъектам РФ начать формирование собственных, относительно обособленных, законодательных систем. Формирование законодательства субъектов РФ стало логичным продолжением строительства правовой системы Российской Федерации, которое рассматривается Конституцией РФ как атрибут их государственности (ч. 2 ст. 5). При этом правовые нормы субъектов РФ являются неотъемлемой частью российской правовой системы.

Вместе с тем в Конституции РФ не решены еще многие вопросы правового статуса субъекта РФ, что может повлечь за собой, по мнению Н. С. Соколовой, споры о порядке регулирования тех или иных общественных отношений и затормозить формирование и нормальное функционирование системы законодательства². В настоящее время прослеживается тенденция увеличения нормотворчества субъектов РФ, однако это не должно создавать проблем для правоприменения. Система законодательства субъектов РФ должна строиться на основе приоритетов Конституции РФ и других законодательных актов Российской Федерации.

¹ *Гарашко А. Ю.* Некоторые аспекты противодействию экстремизму как одной из угроз криминальной безопасности России // Современные тенденции развития государства и права России: сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конференции «Современные тенденции развития государства и права России». Московский университет МВД России, Тамбовский филиал. 2010. С. 18–21.

² Теория государства и права: учебник / под ред. Г. Н. Манова. М., 1995. С. 186.

Предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ разграничиваются, согласно ст. 11 Конституции РФ, иными положениями Конституции РФ, Федеративным договором и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Согласно ст. 73 Конституции РФ, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти по предметам совместного ведения вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации. Предметы ведения Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов прописаны достаточно подробно в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Предметы ведения субъекта РФ можно представить как остаточную часть правового пространства. Поэтому многие субъекты РФ, стараясь более четко определить свои полномочия, выстраивали собственные модели взаимоотношений с федеральным центром, закрепляя их двусторонними договорами.

Применительно к нормотворчеству по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и в соответствии с правилами применения действующего законодательства, в случае наличия противоречия между федеральным законодательством и законом субъекта РФ, предпочтение отдается федеральному закону (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). При осуществлении регулирования на уровне субъекта Федерации недопустимо ограничение перечня и объема прав и свобод, а также снижение их гарантированной охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Это позволяет сохранить единый стандарт перечня и системы охраны и защиты прав и свобод граждан на всей территории России.

Правовое регулирование субъектами Федерации осуществляется по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными правовыми актами: субъект Федерации может принять опережающее правовое регулирование, но после принятия федерального законодательства по данному вопросу должен привести свое законодательство в соответствие с ним. Как отметил Конституционный Суд РФ в своем решении, «если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере»¹. Совместное ведение предполагает разделение

¹ По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона РФ от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской

полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. Самостоятельно субъект Федерации может осуществлять правовое регулирование в пределах совместного или исключительного ведения. В последнем случае нормативные акты субъекта Федерации имеют приоритет перед актами Федерации (ч. 6 ст. 76).

Федерация должна обеспечить соблюдение региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, следующего конституционного положения: на уровне субъекта Федерации никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных гражданину прав и свобод по сравнению с федеральным или международным законодательством, поскольку, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом. Вместе с тем субъект Федерации может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы, призванные охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Последнее может проиллюстрировать учреждение в ряде субъектов РФ института Уполномоченного по правам человека.

Возможно, более четкое распределение полномочий между центром и субъектами Федерации – одна из важнейших задач законодателя. Для законодательного органа субъекта Федерации необходимо более четко «определить, во-первых, объем законодательного регулирования по предметам совместного ведения, не допуская превышения или дублирования норм федеральных законов; во-вторых, обеспечить самостоятельное правовое регулирование "области" по предметам ее исключительного ведения»¹.

В действующем законодательстве четко не определены предмет и пределы осуществления правового регулирования субъектом Федерации в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Это приводит к тому, что часто принимается закон либо по вопросу, относящемуся к ведению Федерации,

Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в связи с запросом Тульского областного суда»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

¹ Тихомиров Ю. А., Зражевская Т. Д. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1. С. 14.

например, устанавливающий какие-либо ограничения прав граждан, либо определенные отношения остаются неурегулированными ни на одном уровне. В связи с этим важен мотив, отмеченный Конституционным Судом РФ в его решении: пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам своего ведения или совместного ведения могут быть «ограничены федеральным законодателем, исходя из интересов обеспечения прав граждан»¹. Сложившаяся ситуация создает определенные трудности и перед судебными органами общей юрисдикции. При принятии решения по конкретному делу судья, оценивая нормативные акты, не может решать вопрос о том, принят ли нормативный акт в соответствии с разделением предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектом Федерации, поскольку этот вопрос отнесен к ведению Конституционного Суда РФ. И, в то же время, судья должен в максимально короткие сроки вынести решение в соответствии с законом, но будет ли это федеральный закон или акт субъекта Федерации – неясно.

Важно сказать здесь и еще об одной проблеме. Непосредственное действие Конституции РФ, регулирование прав и свобод человека и гражданина федеральными законами зачастую не снимают необходимость детализации и конкретизации конституционных норм в нормативных актах органов исполнительной власти, поскольку именно в них определяется компетенция тех или иных органов, их взаимоотношения с гражданами. Хотя законодательная власть сохраняет за собой решающее влияние на выполнение государством своих обязанностей, происходит сближение и взаимодействие процессов нормотворчества и правоприменения. Часто применение нормы, принятой парламентом на уровне закона, становится возможным только после принятия конкретизирующего нормативного акта исполнительной власти, а также требует дальнейшей интерпретации вплоть до индивидуальных административных или судебных процедур. Отсюда необходимо включение других ветвей власти в процесс формирования правового поля в данной области.

Далее необходимо заметить, что, согласно Конституции РФ (п. «в» ч. 1 ст. 71), регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Феде-

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 6 ст. 4, подпункта «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19, п. 2 ст. 58 Федерального закона РФ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

рации. Это, прежде всего, означает, что в государстве обеспечивается высший уровень их регулирования, а именно, непосредственно Конституцией РФ – в гл. 2 (Права и свободы человека и гражданина).

Конституционным принципом является также регулирование прав и свобод в форме закона. В гл. 2 Конституции РФ, определяющей перечень признанных прав и свобод человека и гражданина, ссылки на соответствующие законы, которые должны быть приняты и применяться в процессе их реализации, имеются более чем в 20-ти статьях. При этом отсутствие указанных законов не ограничивает прав и свобод, поскольку они являются непосредственно действующими. Субъекты Федерации и муниципальные образования не вправе ограничивать круг прав и свобод человека и гражданина и их непосредственное действие. Конституция РФ запрещает применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы для всеобщего сведения .

Конституция РФ не содержит четкого разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в этой сфере. В ведении Российской Федерации находятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

Защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72). Практически это означает, что, с одной стороны, федеральный уровень регулирования и защиты прав и свобод не может быть ни в какой форме умален субъектами Федерации, а с другой, – что те же субъекты Федерации несут конституционную обязанность защищать права и свободы любого человека и гражданина на своей территории, вправе расширять федеральные гарантии их защиты. В то же время Конституцией РФ определено, что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства в целом, а также федеральных органов государственной власти – Президента РФ (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ч. 2 ст. 85), палат Федерального Собрания (ст. 102, 103, 106), Правительства РФ (ст. 114), органов государственной власти субъектов Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 2 ст. 85), органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 132). Исходя из этого, здесь требуется наиболее четкое разграничение полномочий Федерации и ее субъектов, которое должно найти свое отражение в действующем законодательстве.

Таким образом, можно сделать следующие выводы и обобщения.

Во-первых, систему субъектов организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина на региональном уровне следует определить как упорядоченную определенным образом совокупность органов государственной власти субъектов РФ, должностных лиц, негосударственных организаций, деятельность которых направлена на предупреждение нарушения прав и свобод человека и гражданина, а в случае нарушения – на их восстановление.

Во-вторых, роль органов государственной власти субъектов РФ в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется их деятельностью правоохранительного и правозащитного характера, основной целью которой является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, обоснование концепции организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и конституционной системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в части определения правового положения человека и гражданина показывает, что для законодательного регулирования положения человека и гражданина собственно в субъекте Федерации остается незначительное пространство. Формально объем законодательства субъектов Федерации в этой сфере должен определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом Федерации дополнительных прав и свобод человека и гражданина за счет собственных ресурсов, в т. ч. прав и свобод человека и гражданина, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического и социального характера.

Контрольные вопросы

1. Органы государственной власти Российской Федерации в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина.
2. Федеральные органы государственной власти с особым статусом и их полномочия по защите прав и свобод человека и гражданина.
3. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ по защите прав и свобод человека.

ГЛАВА 4. МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

§ 2. Особенности нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

§ 3. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

§ 1. Задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Органы внутренних дел (далее – ОВД), включающие в себя полицию, являются составной частью единой централизованной системы МВД России. В состав ОВД входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные организации, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на ОВД.

Считается, что основное предназначение ведомства с традиционным названием «министерство внутренних дел» сводится к полицейским функциям – поддержанию правопорядка и борьбе с преступностью. Российское законодательство не дает какого-либо определения термину «внутренние дела». Принято считать, что в России понятие «внутренние дела» охватывает мероприятия по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступными и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан, общественной, дорожной, отчасти государствен-

ной и экологической, а также некоторых иных видов безопасности личности, общества и государства¹.

Возглавляет систему ОВД Министерство внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ², МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

В числе основных задач МВД России является следующее: разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел; нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел; обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности; управление органами внутренних дел Российской Федерации; обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников ОВД, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение сотрудников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в ОВД, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ и Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через ОВД и органы управления внутренними войсками. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ³.

В систему ОВД входят: 1) на окружном уровне – главные управления МВД России по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам; 2) на межрегиональ-

¹ *Пожарский Д. В.* Охранительная функция государства: вопросы системности // Государство и право. 2012. № 2. С. 110–114.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации): Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

³ *Барбин В. В.* и др. Государственно-правовые основы управления органами внутренних дел. Курс лекций. В 3-х т. М., 2012. Т. 3.

ном уровне – оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; 3) на региональном уровне – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам РФ; 4) на районном уровне – управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в т. ч. по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Основными задачами ОВД являются следующие:

– защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности;

– оказание помощи каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств;

– оказание содействия федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав, установленных Законом о полиции.

МВД России вправе издавать на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации обязательные для исполнения в системе Министерства приказы, положения, наставления, инструкции, правила, уставы и иные нормативные акты и проверять их исполнение.

ОВД реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в следующих основных направлениях или видах деятельности: **административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной.**

Административная деятельность – это наиболее объемная составная часть деятельности ОВД, осуществляемая подразделениями, службами и сотрудниками с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление ОВД в административно-правовые

отношения с различными субъектами, в т. ч. с гражданами, по поводу реализации и обеспечения их прав и свобод.

Административная деятельность – целенаправленная организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел. Она включает: охрану общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, производство по делам об административных правонарушениях, охрану и конвоирование подозреваемых и обвиняемых, осуществление лицензионно-разрешительной работы, профилактику административных правонарушений, охрану жилища и имущества граждан по договорам и др.

Из этого определения следует, что административная деятельность носит государственно-властный характер, выражающийся в отпращивании двуединой исполнительно-распорядительной функции. При этом исполнительная функция направлена на повседневное исполнение требований Конституции РФ и законов РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ и т. д., а распорядительная проявляется в том, что должностные лица ОВД вправе предъявлять обязательные к исполнению требования и применять меры административного воздействия за неисполнение этих указаний.

В целом же административная деятельность полиции может рассматриваться как создание благоприятных условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, защиты этих прав от неправомерных действий других лиц и источников повышенной опасности, включая проведение профилактических мероприятий. Так, охраняя общественный порядок на улицах, площадях, транспортных магистралях, в парках, местах проведения крупных культурно-зрелищных мероприятий, зонах массового отдыха людей, ОВД создают необходимые условия для нормальной жизнедеятельности граждан, способствуют реализации ими права на отдых, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, пользование достижениями культуры и т. д. ОВД обеспечивают порядок и безопасность в ходе проведения шествий, митингов и демонстраций, религиозных обрядов и церемоний, народных гуляний. Цель достигается путем предупреждения правонарушений, устранения препятствий, мешающих реализации гражданами своих личных, политических и культурных прав и свобод, или устранения прямых нарушений названных прав и свобод.

Оперативно-розыскная деятельность является не менее важным направлением работы ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Эта деятельность, выступая в качестве одно-

го из основных направлений работы ОВД, как и некоторых других государственных органов обеспечения безопасности, представляет собой вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Оперативно-розыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

К задачам оперативно-розыскной деятельности относится следующее: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Поскольку оперативно-розыскная деятельность полиции затрагивает права и свободы человека и гражданина, в частности, при проведении оперативно-розыскных мероприятий (опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, проверочная закупка, наблюдение, отождествление личности и ряда других), большая часть которых относится к сфере частной жизни, использование ее результатов возможно лишь в случаях и пределах, строго регламентированных законом.

Уголовно-процессуальная деятельность ОВД занимает одно из центральных мест в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Данная деятельность полиции подразумевает осуществление предварительного расследования в двух формах – предварительного следствия и дознания. Методы исполнения процессуальных действий у них одинаковы и отличаются лишь объемом, кругом субъектов и подследственностью (ст. 150–151 УПК РФ).

Характерная особенность этого вида деятельности в том, что она возникает лишь в связи с событием преступления и в дальней-

¹ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

шем становится неотъемлемым этапом судебного разбирательства. Сама суть расследования состоит в том, что оно обусловлено необходимостью собирания для суда доказательств, которые невозможно получить в ходе судебного разбирательства. И следствие, и дознание, и суд выполняют одну задачу – объективное исследование обстоятельств дела, но каждый по-своему и с неодинаковыми последствиями.

Наибольший объем уголовно-процессуальной деятельности возлагается на дознание, которое производится дознавателями ОВД (п. 1 ч. 3 ст. 151 УПК РФ). Самым универсальным органом дознания является полиция.

Уголовно-процессуальная деятельность преследует две цели: во-первых, – это раскрытие преступлений и привлечение виновных к уголовной ответственности (т. е. создание предпосылок для осуществления правосудия), во-вторых, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, вовлеченных в сферу уголовного процесса.

В связи с этим *основными задачами предварительного следствия являются*: быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных; всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств дела; обнаружение и процессуальное закрепление доказательств для последующего их использования в процессе судебного разбирательства; обеспечение законности и обоснованности привлечения в качестве обвиняемого; обеспечение участия обвиняемого и других участников процесса в производстве по уголовному делу; установление наличия или отсутствия ущерба, причиненного преступлением, определение его размера, принятие мер к обеспечению его возмещения; выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, и принятие мер по их устранению.

Соответственно, *основными задачами дознания являются*: рассмотрение и разрешение заявлений и сообщений о преступлениях; дознание; оказание помощи следователю в проведении отдельных следственных действий; производство следственных и розыскных действий по поручению и указанию следователя.

Решение этих задач возможно только путем строгого соблюдения нормативных правовых актов в деятельности самих органов, осуществляющих предварительное расследование посредством обеспечения прав и свобод всех участвующих в деле лиц, выявления причин и условий, способствующих совершению преступления, изобличения виновных, охраны и защиты невиновных лиц и т. д.

Функции органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Деятельность ОВД по обеспечению прав и свобод граждан разделяется на ряд функций, под которыми понимаются определенные ее направления. Каждая функция характеризуется обособленностью и однородностью, направленностью действия. Функции обусловлены, в конечном счете, объективными факторами, потребностями практики. Содержание каждой функции диктуется спецификой объекта деятельности. Вместе с тем количество и характер функций зависят и от субъективных факторов, т. е. от целей и задач, которые ставятся перед органами внутренних дел государством. Наряду с этим содержание (структура) многих функций при любых условиях остается постоянной. В связи с этим **функции деятельности ОВД подразделяются на общие, специальные (основные) и обеспечивающие.**

К **общим** функциям деятельности ОВД относятся: прогнозирование и планирование; организация; регулирование; учет; контроль.

Функция прогнозирования и планирования. Прогнозирование – научное предвидение изменений в развитии каких-либо процессов на основе полученных данных и их анализа, а также достижений науки. Прогнозирование в деятельности ОВД состоит в определении направлений и целей развития тех или иных процессов, происходящих в сфере общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод граждан и иных сферах, являющихся объектом деятельности ОВД, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

Функция организации заключается в формировании управляющей и управляемой систем деятельности ОВД, в обеспечении упорядоченности этих систем посредством создания соответствующей структуры и регулирования происходящих в ней процессов. Организация означает: образование, реорганизацию, упразднение служб, органов, подразделений, групп и других субъектов, осуществляющих деятельность ОВД, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и расстановку кадров и др.

В тесной связи с организацией находится **функция регулирования**, призванная сохранять необходимую для эффективного осуществления субъектами деятельности ОВД упорядоченность. Через регулирование осуществляются непосредственное руководство, направление деятельности служб, подразделений, поведение сотрудников ОВД, осуществляющих административную, уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность по охране и защите прав и свобод человека и гражданина. Без регулирования

немыслимо целенаправленное осуществление этой деятельности согласно заданной программе.

Функция учета заключается в обеспечении сбора, передачи, хранения и переработки данных, т. е. в количественном измерении, регистрации и группировке сведений о функционировании субъектов деятельности, о выполнении возложенных на них задач, о наличии и расходе ресурсов, о состоянии технических средств, а также о состоянии объекта, на который воздействует деятельность.

Учет составляет важную предпосылку контроля, суть которого как общей функции деятельности ОВД состоит в установлении соответствия или несоответствия реального состояния объекта деятельности заданной программе. **Контроль** позволяет обнаружить, насколько сделанное в сфере обеспечения прав и свобод граждан соответствует выдвинутым целям и задачам.

Специальные (основные) функции деятельности органов внутренних дел. Цели и задачи административной деятельности направлены на поддержание условий и порядка, благоприятных для реализации гражданами и другими субъектами права их прав, свобод и выполнения обязанностей, разрешения многочисленных вопросов, возникающих в жизненных ситуациях, как при правоммерном поведении, так и при совершении правонарушений. Содержание деятельности ОВД, связанной с внешней по отношению к ОВД сферой, составляют *специальные (основные) функции*, к которым относятся следующие:

- обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности, защита жизни, чести и достоинства личности, ее прав, свобод и законных интересов, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;
- предупреждение преступлений и других правонарушений;
- выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений, принятие мер к их устранению; осуществление индивидуальной профилактической работы с правонарушителями, участие в правовом воспитании граждан;
- охрана общественного порядка на улицах, площадях, в парках, на транспорте и других общественных местах, в т. ч. при проведении общественно-политических, культурных, спортивных и иных мероприятий;
- обеспечение контроля соблюдения правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и правил транзитного проезда через территорию РФ, иммиграционных правил, правил регистрации документов, удостоверяющих личность, правил передвижения граждан и др.;

- обеспечение безопасности дорожного движения;
- оказание социальной помощи населению: принятие мер к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном состоянии; принятие неотложных мер по ликвидации последствий аварий, пожаров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, спасению людей и оказанию им помощи, по охране имущества, оставшегося без присмотра; обеспечение сохранности найденных и сданных в полицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принятие мер к возврату их законным владельцам;
- осуществление контроля и надзора в пределах своей компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов компетентных органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;
- осуществление производства по делам об административных правонарушениях;
- исполнение в пределах своей компетенции административных взысканий и др.

Обеспечивающие функции. К ним относятся кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности ОВД.

Общие, специальные (основные) и обеспечивающие функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. В совокупности они составляют сферу (объем, содержание) деятельности ОВД. Для любых видов деятельности ОВД характерно то, что они, преимущественно, связаны с внешней по отношению к ОВД сферой.

§ 2. Особенности нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Структура нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Правовое регулирование деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина осуществляется на федеральном уровне (федеральное законодательство), региональном уровне (законодательство субъектов РФ), местном уровне (акты органов местного управления и самоуправления), международно-правовом уровне (международные соглашения), ведомственном уровне (ведомственное нормотворчество).

Элементы нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время в Российской Федерации действует **более 700 федеральных законодательных актов**, нормативных указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, устанавливающих основы организации и деятельности ОВД и внутренних войск. Важнейшие из них Федеральные законы: «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ¹, «О социальных гарантиях сотрудникам ОВД Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ², «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ³, «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ⁴, «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ⁵, «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ⁶, «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ⁷, «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ⁸, «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ⁹ и др.

Значимым является закрепление в нормах действующего законодательства социальной миссии в деятельности полиции. Более того, закон закрепляет партнерскую модель взаимоотношений полиции и населения. То есть функции общественной безопасности и защиты возлагаются на органы правопорядка, а сотрудники полиции в своей работе руководствуются общественными интересами.

Одним из главных критериев оценки работы подразделения полиции и его руководителя называется общественное мнение граждан, проживающих на территории обслуживания. Негативная оценка жителей может явиться поводом для увольнения сотрудника полиции.

В нормативно-правовую основу регулирования деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина вклю-

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595.

³ СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

чаются и *международно-правовые акты*, которые, в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ, входят в национальную правовую систему России. Так, за последние годы существенно расширилось правовое регулирование международного сотрудничества. Заключено несколько десятков *международных соглашений* межведомственного характера, которые, как правило, содержат положения, регламентирующие традиционные формы полицейского сотрудничества. Речь идет, прежде всего, о таких форматах, как обмен информацией и опытом работы, исполнение запросов о производстве оперативно-розыскных мероприятий, оказание содействия в подготовке и повышении квалификации кадров, обмен нормативными правовыми актами и т. д.

Российской Федерацией ратифицированы: Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. (4 августа 1994 г. № 16-ФЗ); Соглашение стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. (22 ноября 1994 г. № 40-ФЗ); Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. (4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ); Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (и Протоколы к ней) от 26 ноября 1987 г. (28 марта 1998 г. № 44-ФЗ); Конвенция о защите прав человека и основных свобод (и Протоколы к ней) от 4 ноября 1950 г. (30 марта 1998 г. № 54-ФЗ); Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г. (10 июля 2002 г. № 88-ФЗ); Конвенция против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ); Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (28 мая 2001 г. № 62-ФЗ); Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г. (7 августа 2000 г. № 121-ФЗ); Европейская конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. (19 декабря 2005 г. № 160-ФЗ) и др.

Федеральные законодательные акты об организации деятельности ОВД могут быть реализованы с помощью *законодательства субъектов РФ* на основании положений ст. 72 Конституции РФ о совместных предметах ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Основным направлением нормотворческой деятельности органов законодательной власти субъектов РФ в сфере организации и деятельности ОВД является принятие следующих законов и иных нормативно-правовых актов:

- устанавливающих административную ответственность за те или иные правонарушения (в т. ч. и находящиеся в сфере юрисдикции ОВД – полиции);
- направленных на усиление борьбы с преступностью (дополнительные меры по предупреждению и пресечению преступных проявлений);
- дополняющих организационно-правовые основы деятельности ОВД;
- регламентирующих социальную защищенность сотрудников ОВД.

В настоящее время законодательными органами субъектов РФ принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на дополнительную защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; обеспечение экономической безопасности.

Организацию и деятельность ОВД по охране и защите прав и свобод граждан обеспечивают и акты муниципальных органов, органов местного самоуправления. В своей совокупности эти акты образуют **местный уровень нормативно-правового регулирования** в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. К ним относятся: уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований), акты представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, касающиеся обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Существенной особенностью организации деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод граждан является наличие **ведомственного нормотворчества**¹.

ОВД являются одним из субъектов нормотворчества, под которым принято понимать специальную мыслительную и практическую деятельность, направленную на создание и изменение или отмену правовых норм путем принятия нормативных правовых актов. Эта их деятельность носит подзаконный, ведомственный характер и служит конкретизации, детализации и организационному обеспечению действия законов, регулирующих организацию и функционирование ОВД.

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Подзаконные правовые акты, в т. ч., естественно, ведомственные, выполняют (или должны выполнять) функцию достаточно эффективного механизма обеспечения действия закона, т. е. они относятся к правовым средствам (гарантиям) реализации права. Считается, что одним из признаков качества закона является его прямое действие, но на практике и законы прямого действия, например, Конституция, в силу комплекса причин (экономических, духовно-культурных, организационных и др.), могут бездействовать или действовать неэффективно.

МВД России и все другие органы, входящие в его систему, принимают следующие виды нормативных правовых актов: приказы, инструкции и указания (последние – совместно с руководителями других правоохранительных органов), а также такие виды систематизированных или комплексных нормативных правовых актов, как правила, положения, уставы и наставления. Правом издания нормативных правовых актов в МВД России обладает Министр внутренних дел Российской Федерации или лицо, исполняющее его обязанности. Министр внутренних дел РФ издает следующие нормативные акты: приказы, положения, уставы, инструкции, правила, наставления и иные нормативные правовые акты. Издаваемые Министерством положения, уставы, инструкции, наставления, правила и иные нормативные правовые акты утверждаются приказами МВД России.

Основаниями для издания ведомственных нормативных правовых актов являются:

- положения Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, обязательства Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации, нормы федеральных конституционных законов, федеральных законов;
- указы и распоряжения Президента РФ;
- постановления и распоряжения Правительства РФ;
- план законопроектной деятельности Правительства РФ;
- поручения Президента РФ и Правительства РФ;
- решения коллегии МВД России, оперативных совещаний при Министре и заместителях Министра;
- распоряжения и поручения Министра и его заместителей;
- планы работы МВД России или подразделений МВД России;
- инициатива подразделений МВД России.

Все проекты планирующих документов, содержащие положения о нормотворческой деятельности (либо инициативные решения по подготовке тех или иных нормативных правовых актов), до пред-

ставления на подпись Министру (другим руководителям Министерства) подлежат согласованию с Договорно-правовым департаментом МВД России.

§ 3. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Компетенция органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. ОВД выполняют весьма большой объем работы в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Это обусловлено, прежде всего, широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством разнообразных методов, в самых различных формах участвовать в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. В то же время участие других правоохранительных органов в этой деятельности носит менее распространенный характер, что связано с особенностями реализуемых ими задач. Так, судебная форма защиты прав и свобод является главной, наиболее значимой формой юрисдикционной деятельности и, естественно, не может быть распространена на все случаи, связанные с нарушением прав и свобод.

Закрепление Конституцией РФ и принятым на ее основе Законом РФ права граждан на обжалование в судебном порядке действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права человека, не должно означать ограничение административной юрисдикции. Анализ деятельности ОВД показывает, что большинство обращений, связанных с защитой и восстановлением (в случае нарушения) прав и свобод граждан, рассматривается во внесудебном порядке, к которому граждане предпочитают обращаться, т. к. он, как правило, обеспечивает более быстрое решение вопросов, чем процедура судопроизводства.

ОВД обладают также значительными силами и средствами, позволяющими им целеустремленно и эффективно проводить мероприятия правового, социального, экономического характера, направленные на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Они наиболее приближены к населению и, реализуя свои многочисленные функции, имеют достаточно возможностей для своевременного выявления и оперативного устранения негативных моментов, ограничивающих права и свободы граждан и препятствующих их осуществлению.

Вместе с тем ОВД наделены и правами, позволяющими им в строго определенных законом случаях и порядке ограничивать права и свобо-

ды человека и гражданина, что налагает на них особую ответственность за четкое и неукоснительное соблюдение требований режима законности. Тем не менее, деятельность ОВД в сфере обеспечения прав и свобод не ограничивается лишь рамками участия в их реализации. Практически нет такого субъективного права гражданина, полная, всеобъемлющая реализация которого была бы возможна без участия этих органов. Но если в осуществлении социально-экономических и политических прав и свобод их роль не так четко выражена и в большинстве случаев сводится либо к обеспечению прав и свобод определенных групп граждан (например, сотрудников ОВД и членов их семей, вольнонаемного персонала и др.), либо к выполнению функций вспомогательного характера по отношению к собственно реализации этих прав и свобод (обеспечению охраны общественного порядка во время проведения шествий, демонстраций, митингов, предоставлению страниц своих периодических изданий гражданам для осуществления принадлежащей им свободы слова и др.), то реализация многих личных конституционных прав и свобод сопряжена с правомерной, обеспечивающей деятельностью ОВД.

Роль ОВД в обеспечении прав и свобод человека и гражданина определяется главным образом объемом и содержанием компетенции, которая носит сложный собирательный характер. Она складывается из компетенции, имеющейся у структурных подразделений, поскольку разделение труда предполагает и разделение компетенции. Вследствие этого ни один территориальный или функциональный орган внутренних дел не может обладать всем объемом полномочий, которым характеризуется система этих органов.

Для компетенции ОВД по охране и защите прав и свобод человека характерно то, что значительная часть составляющих ее полномочий связана с охраной не какого-либо одного отдельно взятого права, а распространяется на всю систему указанных прав и свобод или на большую ее часть.

Содержание предмета ведения ОВД составляют общественные отношения в сфере укрепления законности, охраны правопорядка, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, государственных интересов и др.

Права и обязанности ОВД проявляются как допустимые пределы воздействия на предмет ведения. Их права носят одновременно характер обязанностей, в отличие от прав и обязанностей граждан, поскольку не составляют каких-то их привилегий, а возникают в связи с необходимостью выполнять обязанности, возложенные на эти органы государством. Орган внутренних дел не может отказаться от реализации своего права по пресечению преступного поведения и задержанию правонарушителя. Такой отказ явился бы одновременно и невыполнением их обязанностей

перед государством в целом или, в конечном счете, перед народом, возложившим на государство задачу по обеспечению законности и правопорядка в обществе.

Особенностью полномочий ОВД в данной сфере является также и то, что преимущественно охрана прав и свобод не предполагает направленных действий, связанных с вмешательством в личную жизнь человека или гражданина. Основное назначение этих полномочий состоит в устранении негативных факторов, затрудняющих свободное использование гражданами своих прав и свобод.

Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Роль ОВД в обеспечении прав и свобод человека и гражданина раскрывается в различных формах и методах их деятельности по осуществлению данных им полномочий. Но эти формы и методы избираются органами внутренних дел не произвольно, а всегда обусловлены содержанием конкретной деятельности.

Под формами управленческой деятельности понимают внешнее организационно-правовое выражение конкретных, однородных действий, совершаемых с целью практического осуществления поставленных задач. В силу этого содержанием каждой из форм деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина является совокупность однородных, конкретных действий их сотрудников, связанных с созданием оптимальных условий для использования человеком и гражданином своих прав и свобод, устранением негативных факторов, затруднявших реализацию последних, а также с обеспечением условий для осуществления прав и свобод граждан, привлеченных к ответственности за совершение правонарушений, с учетом соответствующих индивидуальных правовых ограничений. В основе же действий ОВД лежит исполнение полномочий, которыми они располагают. Именно осуществление государственно-властных полномочий определяет содержание форм их деятельности в рассматриваемой сфере, хотя, естественно, специфика прав и свобод обуславливает необходимость широкого применения и неправовых средств.

Каждая форма является неотъемлемой частью всей деятельности ОВД, и в этой связи соотношение между деятельностью этих органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина и отдельной ее формой проявляется как соотношение между общим и отдельным. Так как общее всегда является свойством отдельного, каждая форма служит выражением сущности всего процесса деятельности ОВД в данной сфере.

Деятельность ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина осуществляется в общем русле исполнения поставленных задач, но не растворяется в массе иных задач, решаемых этими органами, а, наобо-

рот, обуславливает, конкретизирует их. В конечном счете все иные задачи выступают в качестве производных от главной – обеспечения прав и свобод человека и гражданина, естественно, в комплексе с обеспечением интересов общества и государства. Соответственно, формы и методы деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, с одной стороны, в значительной степени определяют формы и методы всей их деятельности, а с другой – проявляются в них.

Необходимым условием правильного определения формы деятельности ОВД в рассматриваемой сфере является их соответствие содержанию этой деятельности. Такими формами являются следующие: правоприменительная, организационная, воспитательная, правоохранительная.

Правоприменительная форма выражается в деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, по реализации своей компетенции в создании оптимальных условий для пользования ими. Она характеризуется изданием правоприменительных актов с целью конкретизации содержания прав и свобод человека и гражданина, установления порядка, пределов и оснований их реализации, а также индивидуализации других юридических фактов, с которыми связано дальнейшее существование прав и свобод человека и гражданина. Осуществление правоприменительной деятельности связано с правомерными и неправомерными действиями управляемых субъектов (граждан, организаций, должностных лиц), событиями, а также является результатом самостоятельного волеизъявления ОВД. Но во всех случаях правоприменительная форма отражает целенаправленное воздействие этих органов на поведение субъектов в сфере обеспечения прав и свобод и направлена на создание благоприятной обстановки для их реализации.

Организационная форма характеризуется созданием условий для исполнения правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД в сфере правоохраны, правообеспечения прав и свобод, совершенствованием с этой целью организационных структур, широким применением передового опыта других государственных органов, организацией взаимодействия с органами правосудия, прокуратурой, другими государственными структурами, наблюдением за исполнением должностными лицами и гражданами правовых документов, регулирующих вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина и др.

Организационная форма позволяет, с одной стороны, создать наиболее целесообразный порядок обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а с другой – поддерживать его, совершенствовать, приводить в соответствие с изменившимися условиями. Она предполагает организацию работы должностных лиц ОВД, позволяющую эффективно использовать методы и средства с целью своевременного устранения

негативных факторов, затрудняющих пользование такими ценностями, как права и свободы.

Действия, составляющие содержание организационной формы, могут носить как правовой, так и неправовой характер. Правовыми нормами опосредованы исполнительно-распорядительные действия по организации и практическому решению задач, возложенных на ОВД, создающие новое юридическое положение, изменяющие существующие правовые отношения или являющиеся необходимыми факторами для наступления позитивных правовых последствий. Неправовые организационные действия складываются из организационных мероприятий и материально-технических операций. Организационные мероприятия включают в себя как внутриаппаратную работу, так и работу с общественностью, с широкими слоями населения и выражаются в виде докладов, совещаний, лекций, бесед, инспекторских проверок и т. д. Материально-технические операции носят, как правило, вспомогательный, технический характер и обращены, главным образом, к материальным объектам: документам, техническим средствам, служебным материалам и др.

Правовые и неправовые организационные действия осуществляются на основе закона и в пределах предоставленных полномочий. Гармонично дополняя друг друга, они обеспечивают решение всех задач, поставленных перед органами внутренних дел, в т. ч. и непосредственно связанных с созданием условий, необходимых каждому человеку для реализации его прав и свобод.

Воспитательная форма определяется необходимостью повышения уровня правосознания не только граждан, но и сотрудников ОВД. Причем особое место в этой деятельности должны занимать воспитание правовой культуры граждан и формирование у них активной гуманистической жизненной позиции.

Воспитательная форма присуща всем видам деятельности ОВД. Постоянно находясь по роду своей работы среди населения, реализуя свои многочисленные полномочия, сотрудники этих органов систематически заняты воспитанием у граждан уважения к нормам, установленным в нашем обществе, непримиримости к нарушениям общественных интересов, прав и свобод человека и гражданина.

Большое значение в системе форм деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина имеет **правоохранительная форма**. Это обусловлено тем, что ОВД по характеру своей работы принадлежат к числу специализированных правоохранительных органов, вследствие чего их деятельность с позиций функционирования всего государственного механизма может быть представлена как целиком правоохранительная, складывающаяся не только из

защиты прав и свобод человека и гражданина от возможных их нарушений, но также из создания наиболее благоприятных условий для реализации этих прав и свобод, что ведет к поглощению иных форм деятельности названной.

В то же время содержание данной формы охватывает не всю деятельность ОВД, а лишь ту ее часть, которая выражается в действиях по пресечению поведения, запрещенного правовыми нормами, применению санкций, мер принуждения в случае совершения правонарушений. Охранительная деятельность ОВД предполагает их вмешательство в поведение субъектов, если оно не соответствует требованиям режима реализации прав и свобод человека и гражданина.

Формы деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина тесно сочетаются между собой, взаимно проникают и обуславливают друг друга, что само по себе является необходимым условием обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Большое значение в обеспечении органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина имеют и применяемые ими в данной сфере деятельности *методы*. В отличие от форм, под методами понимается форма практического и теоретического освоения действительности, исходящего из закономерности движения изучаемого объекта. Методы деятельности в обобщенной форме понимаются в основном как способы воздействия на управляемые объекты с целью практического выполнения задач, поставленных перед органом.

Всю систему методов, используемых в деятельности ОВД, можно условно разделить на две группы: общие и частные. Для **общих методов** характерна их всеобщность и универсальность. Они распространяются на деятельность всех структурных подразделений ОВД, выступая важнейшими, необходимыми инструментами решения всех задач, поставленных перед ними. К общим методам относятся убеждение и принуждение. Для оптимального применения этих методов в деятельности органов государства принципиальное значение имеет то, что соотношение убеждения и принуждения определяется объективными условиями социального развития. Изменение этих условий оказывает влияние не только на соотношение характера использования общих методов, но и на содержание тех форм и средств, с помощью которых эти методы проводятся в жизнь. Но характерной чертой применения методов убеждения и принуждения является тот факт, что первому всегда должен отдаваться приоритет.

В деятельности ОВД убеждение выступает как способ воздействия на сознание и поведение людей, представляющий собой комплекс воспитательных, разъяснительных и поощрительных мероприятий, осуществляемых в целях повышения сознательности, организованности и дис-

циплинированности, добросовестного соблюдения всеми гражданами правовых норм¹.

Но пока нарушения закона имеют место, сохраняется необходимость в применении принудительных мер в отношении правонарушителей. Их применение носит вынужденный характер и становится необходимым, как правило, только тогда, когда широкий круг воспитательно-предупредительных мероприятий не дает должного результата. Принуждение в отношении личности гражданина вызывается не инициативой государства в лице его правоохранительных органов, а является следствием противоправного, волевого поведения самого правонарушителя. Человек же, не нарушивший требований правовых предписаний, должен быть уверен, что его интересы, права и свободы находятся под надежной защитой государства.

Принуждение ни в какой мере не может выражаться в применении грубой силы, насильственном навязывании каких-либо требований. Порядок и условия применения принудительных мер четко определены законами.

В деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина принуждение используется в следующих случаях:

- для предупреждения и пресечения посягательств на личность, жизнь, здоровье, честь и достоинство человека и гражданина, их имущество;
- для непосредственного принудительного осуществления прав и обязанностей граждан (взыскание штрафов, изъятие запрещенных предметов, привод и др.);
- в связи с реализацией административной и уголовной ответственности.

Методы убеждения и принуждения тесно взаимосвязаны, являются основными методами решения всех задач, возложенных на ОВД. В силу своей универсальности, масштабности и стабильности методы убеждения и принуждения нуждаются в детализации применительно к отдельным областям их использования.

Конкретизация методов убеждения и принуждения в деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина осуществляется посредством **частных методов**: поощрения, профилактики правонарушений, наказания, индивидуальной работы, реагирования на жалобы, письма, предложения, оказания помощи в трудной жизненной ситуации.

¹ Косых А. А. Убеждение в механизме правоприменительной практики // Вестник Воронежского института ФСИН. 2015. № 2. С. 65–67.

В практике ОВД используются и другие частные методы (оперативно-розыскные, методы производства предварительного следствия и дознания, обеспечения безопасности дорожного движения, исправления, перевоспитания и др.), также связанные с обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Но их применение носит локальный характер и распространяется на деятельность отдельных подразделений и служб системы МВД России.

Как общие, так и частные методы деятельности ОВД не являются взаимозаменяемыми. Убеждение нельзя заменить принуждением, а наказание – поощрением.

При всех условиях предпочтение, отдаваемое тем или иным методам, степень их сочетания, их роль должны проверяться влиянием на эффективность деятельности (в данном случае в сфере обеспечения прав и свобод граждан), которая и является главным критерием рациональности применяемых методов.

Формы и методы деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина не противопоставлены друг другу, а находятся в тесном диалектическом единстве. Если форма дает представление о структуре деятельности, тех путях, которыми сотрудники органа внутренних дел воздействуют на объект, то метод показывает, какими приемами или средствами эти сотрудники реализуют свои полномочия. Поэтому система методов всегда находится в прямой зависимости от содержания полномочий органа внутренних дел.

Наличие метода обусловлено существованием конкретной формы деятельности. Каждый метод в отдельности – это лишь возможность воздействия на объект, а чтобы данная возможность превратилась в действительность, необходимы конкретные формы ее реализации. В то же время форма деятельности является носителем содержания одного или нескольких методов и не может существовать как абстракция.

Контрольные вопросы

1. ОВД как субъекты государственной деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.
2. Задачи, функции, компетенция ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.
3. Основные формы, методы и виды деятельности ОВД по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.
4. Специфика охраны прав и свобод личности различными службами и подразделениями ОВД.

ГЛАВА 5. ЗАКОННОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Законность как правовая категория: понятие, содержание, соотношение с иными правовыми категориями

§ 2. Факторы, влияющие на состояние законности

§ 3. Гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел

§ 4. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел

§ 1. Законность как правовая категория: понятие, содержание, соотношение с иными правовыми категориями

Категории законности и правопорядка давно вошли в понятийный аппарат юридической науки. Роль законности в государственно-правовой жизни отражает общее значение закона как источника права в механизме правового регулирования. Советская юридическая наука исследовала законность сквозь призму ее идеологического значения, говоря

о «социалистической законности». С формальной стороны, законность рассматривалась как требование неукоснительного соблюдения правовых предписаний, содержащихся в законе. При этом изначально данное требование было адресовано лишь должностным лицам, наделенным государственно-властными полномочиями. Однако очевидно, что такое ограничительно понимание законности не отвечает потребностям правового регулирования, поскольку создает ложное впечатление о том, что нарушить требования законности могут только должностные лица, а нарушения закона, допускаемые гражданами и организациями, квалифицироваться в качестве нарушения законности не могут.

В действительности, требования законности обращены ко всем без исключения физическим лицам (независимо от их гражданства и иных социально-правовых качеств), объединениям граждан, организациям, органам государственной власти и местного самоуправления. Но первостепенное значение законность приобретает именно в деятельности органов государственной власти и, в особен-

ности, в деятельности ОВД, поскольку последняя неизбежно связана с ограничением прав и свобод человека и гражданина¹. Поэтому вопросы укрепления законности и служебной дисциплины обращают на себя внимание на самом высоком политическом уровне, обсуждаются на ежегодных коллегиях МВД России.

Говоря о значении законности в деятельности ОВД, необходимо иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, само назначение данных органов государственной власти, предопределяемое необходимостью противодействия правонарушениям, содействия гражданам в реализации их прав и законных интересов, в конечном итоге обеспечивает законность в жизни общества. Безусловно, для реализации этой высокой цели, сама правоохранительная деятельность должна быть подчинена строгому и неукоснительному соблюдению закона. Именно этим обстоятельством можно объяснить то, что в теории государства и права законность традиционно рассматривается в трех основных аспектах: как общеправовой принцип, как метод деятельности органов власти и как режим общественной жизни².

Как общеправовой принцип законность находит свое конституционное выражение в верховенстве Конституции РФ, обязательности соблюдения Конституции и законов РФ (ст. 15 Конституции РФ). При этом в содержание законности входит не только необходимость соблюдения положений законодательства, но и подзаконных нормативных правовых актов.

В юридической литературе отмечалось, что принцип законности не может трактоваться как выхолощенное формализованное требование соответствия правовых поступков законодательным предписаниям. Важным условием законности является соответствие самого закона правовым принципам, т. е. требованиям свободы, справедливости, юридического равенства. Именно в таком, непозитивистском, понимании о законности говорят Н. В. Витрук, В. С. Нерсесянц и многие другие авторитетные ученые-юристы. В качестве альтернативы формальному понятию законности предлагается рассматривать категории «правозаконность»³, «консти-

¹ Барбин В. В. О некоторых вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина с целью обеспечения безопасности личности, общества, государства // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 89–91.

² Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005; *Гарашко А. Ю. и др.* Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли: хрестоматия. М., 2018.

³ Чечулина А. А. Концепция правозаконности и судебная власть // Политика и право. 2004. № 5. С. 15–21.; *Амирбеков К. И.* Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

туционная законность»¹, «правоконституционность»². Законность в таком контексте тесно переплетается с концепцией правового государства, является проявлением реально действующего права и предполагает:

- правовой характер действующего в обществе законодательства, отражающего базовые конституционные и общечеловеческие принципы;
- непосредственное отражение в правоприменительной деятельности конституционных норм, иных законодательных положений (в этом случае принцип верховенства Конституции и законодательства приобретает не декларируемый, а реальный практический смысл);
- наличие эффективного правового механизма защиты действия Конституции и законодательства.

Все эти положения задают особое конституционное наполнение принципу законности и находят отражение в законодательстве, регулирующем деятельность государственных органов в целом и ОВД. В этой связи представляет интерес анализ ст. 6 Закона о полиции, закрепляющей принцип законности как основополагающее начало деятельности полиции. Знакомство с содержанием данной нормы позволяет выделить несколько аспектов изучаемого принципа.

1. Предполагается точное соответствие деятельности полиции закону. Реализация этого требования зависит от степени конкретности правового предписания, обращенного в адрес сотрудника полиции. Если правовая норма содержит конкретную модель поведения, то неукоснительное соблюдение закона предполагает совпадение этой модели и реального правоприменительного действия. Именно поэтому само законодательство должно стремиться к максимально полному и точному регулированию правоохранительной деятельности. Однако, в любом случае, в законе невозможно избежать оценочных понятий, которые дают возможность правоприменителю определенную свободу усмотрения. В таких условиях требование законности предполагает соответствие правоприменительного действия не только «букве», но и «духу» закона, отражающему общеправовые принципы и цели правового регулирования общественных отношений.

¹ *Иванов И. В.* Конституционная законность: понятие, содержание и проблемы обеспечения // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 50–55.

² *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М., 2001. С. 58.

2. Законность распространяется на действия сотрудников полиции по ограничению прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов организаций. В данном случае ч. 2 ст. 6 Закона о полиции воспроизводит конституционную норму о том, что ограничение конституционных прав и свобод может осуществляться только на основании федерального закона, в целях, строго определенных Конституцией (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

3. Требование законности предполагает недопустимость подстрекательства, склонения к противоправным действиям со стороны сотрудников полиции. Однако здесь важно отграничить такие нарушения законности от правомерных действий сотрудников при осуществлении отдельных оперативных мероприятий. Так, ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» к числу оперативно-розыскных мероприятий относит проверочную закупку, контролируруемую поставку, оперативный эксперимент. Границу между провокацией преступления и законными оперативными действиями не всегда легко обнаружить. Попытку разграничить эти понятия неоднократно предпринимал в своих решениях Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). В решении от 15 декабря 2005 г. «Ваньян против России» ЕСПЧ отметил, что о провокации может идти речь, если ничто не предполагало, что преступление было бы совершено без вмешательства тайных агентов (п. 47, 49)¹. Таким образом, если гражданин всегда вел правомерный образ жизни, не обнаруживал умысла на совершение преступления и совершил его в результате оперативных мероприятий, налицо нарушение принципа законности в деятельности полиции.

4. Принцип законности предполагает недопустимость нарушения закона со ссылками на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные приказы и распоряжения вышестоящего руководства. Иными словами, законность не должна подменяться целесообразностью. В соответствии с п. 12 Дисциплинарного Устава органов внутренних дел Российской Федерации, при получении неправомерного приказа сотрудник ОВД должен руководствоваться законом, уведомив о неисполнении противоправного приказа руководителя, издавшего данный приказ или вышестоящего руководителя.

¹ «Дело «Ваньян (Vanujan) против Российской Федерации» (жалоба № 53203/99): постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2005 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 7.

5. Законность распространяется на применение сотрудниками полиции мер государственного принуждения. Здесь важно отметить, что критерием правомерности использования таких мер является не только их законность, но также соразмерность. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал в своих постановлениях необходимость обеспечения баланса интересов при применении тех или иных принудительных мер¹.

6. Осуществление контроля за законностью действий и решений сотрудников полиции, в соответствии с ч. 6 ст. 6 Закона о полиции, отнесено к компетенции МВД России. Однако это вовсе не отменяет полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением законности и полномочий судов по осуществлению судебного правового контроля.

Закон является не только ориентиром в деятельности ОВД, но и единственным средством ее осуществления. В этом качестве законность рассматривается как метод государственной деятельности.

Законность как режим общественной жизни обычно в литературе определяется как такое состояние общественных отношений, которое обеспечивается неукоснительным соблюдением всеми гражданами, организациями, объединениями и должностными лицами требований закона. Безусловно, подобное состояние общественного развития в известной степени является идеалистичным, поскольку нарушения закона существуют всегда и являются неотъемлемым спутником развития государства и права. Однако рассмотрение законности как режима ставит на повестку дня разработку комплексных мер государственной политики по обеспечению соблюдения законов государства.

Понимание законности как режима приближает это понятие к категории правопорядка.

Правопорядок представляет собой состояние упорядоченности общественных отношений в результате действия правовых норм. Обычно в юридической литературе постулируется, что между законностью и правопорядком имеется взаимосвязь по типу соотношения причины и следствия. В таком случае обеспечение законности влечет за собой достижение правопорядка. Однако необходимо отметить, что понятие правопорядка шире понятия законности.

¹ По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит»; постановление Конституционного Суда РФ от 11 января 2018 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 3.

В правовом порядке отражается весь регулятивный потенциал права, который заложен не только в законах и подзаконных актах, но также и в иных источниках права. Правовый порядок является результатом практического воплощения правовых норм, нашедших отражение во всех источниках права. Таким образом, законность хоть и является основным фактором обеспечения правового порядка, но этот фактор не единственный.

Применительно к деятельности ОВД, термин «законность» нередко употребляется вместе с термином «служебная дисциплина». Служебная дисциплина, в соответствии со ст. 47 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (далее – Закон о службе в ОВД), представляет собой соблюдение сотрудниками ОВД установленных порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. В юридической литературе к отличительным чертам дисциплины относится то, что она распространяется, главным образом, на исполнение обязанностей. Однако формулировка ст. 47 Закона о службе в ОВД фактически нивелирует эту особенность, охватывая понятием дисциплины и осуществление прав. В таком случае грань между дисциплиной и законностью становится очень тонкой. Поскольку требования к дисциплине установлены законами, подзаконными нормативными правовыми актами и принимаемыми на их основе актами индивидуального правового характера, нарушение служебной дисциплины фактически ведет к нарушению законности.

Если применительно к любому обычному гражданину разграничение нарушения законности и служебной дисциплины можно провести путем определения, связан ли тот или иной противоправный проступок с исполнением трудовых обязанностей, то в отношении сотрудника ОВД этот критерий не является таким очевидным. Поскольку Закон о полиции и Закон о службе в ОВД предъявляют требования к поведению сотрудников как в служебное, так и во внеслужебное время, совершение проступка, порочащего честь сотрудника и репутацию органа внутренних дел, во внеслужебное время также влечет за собой такую дисциплинарную меру, как увольнение со службы. В то же время необходимо отметить, что нарушение служебной дисциплины не равно нарушению законности. Так, не будет подпадать под нарушение законности несоблюдение требований к ношению формы сотрудником полиции.

В содержании законности можно выделить три стороны: предметную, нормативную и субъективную. Предметную сторону образуют те общественные отношения, на которые распространяется требование законности. Если в советской юридической литературе

законностью охватывалась только деятельность самого государственного аппарата, то сегодня законность пронизывает большую часть отношений. При этом с развитием общества и государства предметная область законности расширяется. Так, в законодательном опосредовании в настоящее время нуждаются различные отношения, связанные с применением информационных технологий (например, блокчейн¹, использование искусственного интеллекта, новейшие биомедицинские технологии).

Нормативную сторону образует весь массив нормативно-правовых актов (законов и подзаконных актов) на предмет соответствия которым и оценивается правовое поведение². Нормативная сторона законности имеет очерченные пространственно-временные пределы. Для реализации принципа законности необходимо определить действие нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц. При возникновении юридических коллизий требуется знание правил их разрешения (правила разрешения коллизий между актами различной юридической силы, между актами одинаковой юридической силы, изданными в различные промежутки времени, между актами общего и специального характера).

Юридической наукой выработаны следующие правила разрешения юридических коллизий, нашедшие отражение на конституционном уровне:

1) при коллизии между актами различной юридической силы приоритет отдается нормам акта, имеющего большую юридическую силу;

2) при коллизии между актами одинаковой юридической силы, приоритет имеет акт, изданный позднее;

3) при коллизии между федеральным нормативным правовым актом и актом субъекта РФ коллизия разрешается на основании разграничения предметов ведения и полномочий (по предметам исключительного ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ приоритет имеют федеральные нормативные правовые акты);

4) при коллизии между общей и специальной правовой нормой, приоритет отдается специальной норме (сформулированный еще

¹ Блокчейн (от англ. *blockchain*, изначально *bloc chain* – блок, цепочка) – это база данных, распределенная на многих компьютерах, которые надежно документируют цифровые транзакции; встроенная по определенным правилам цепочка блоков (связный список), содержащих информацию.

² Матаицев Д. А. Понятие и особенности правового поведения как юридической категории // Право и государство: теория и практика. 2011. № 9 (81). С. 19–22.

римской юриспруденцией принцип «*lex specialis derogat generali*» (лат.) – «специальный закон отменяет действие общего»).

Субъектная сторона законности, в силу универсальности данной категории, как было отмечено ранее, охватывает собой всех известных индивидуальных и коллективных субъектов права.

Законность как общеправовой принцип, в свою очередь, включает в себя ряд базовых правовых идей, которые в теории права получили название принципов законности.

К принципам законности относятся:

– *верховенство закона* – данный принцип раскрывается через идею господства закона (высшей юридической силы) на всей территории государства и подчинению закону всех лиц, находящихся на этой территории;

– *единство законности* – этот принцип предполагает единообразное применение нормативных правовых актов на всей территории государства. Еще В. И. Ленин отмечал, что законность не может быть «калужской» или «казанской», а должна быть единой – «всероссийской»;

– *недопустимость противопоставления законности и целесообразности* (ранее этот принцип уже рассматривался в рамках анализа ст. 6 Закона о полиции);

– *неотвратимость наказания*. Согласно известному афоризму М. Е. Салтыкова-Щедрина, суровость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения. В таком случае ни о каком реальном достижении режима законности не может быть и речи. Задачей органов государственной власти является обеспечение воплощения правовых норм в жизнь, условием которого является создание мотивации к соблюдению закона. В литературе по юридической психологии неоднократно отмечалось, что именно неотвратимость наказания, а не сам его размер и вид, оказывают большое воспитательное воздействие на граждан;

– *принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина* – данный принцип определяется целеполагание всего процесса правового регулирования, в т. ч. и требований законности.

§ 2. Факторы, влияющие на состояние законности

Обеспечение законности в деятельности органов государственной власти в целом и ОВД в частности требует комплексного подхода и задействования организационно-управленческих, правовых, финансовых, морально-психологических средств. Исходным моментом является определение факторов, оказывающих негативное воздействие как

на состояние законности в целом в обществе и государстве, так и на состояние законности в системе МВД России. При этом соотношение между факторами и состоянием законности может определяться как прямыми, так и косвенными причинно-следственными связями.

Классификация факторов, оказывающих влияние на состояние законности, традиционно осуществляется по признаку сферы общественных отношений, в которой они возникают. В этой связи в литературе выделяются традиционные группы политических, экономических, социальных и идеологических факторов. К ним также можно добавить факторы психологического свойства и, учитывая специфику изучаемой категории, собственно юридически факторы.

Политические факторы определяют общую эффективность системы государственного управления, отсутствие должного механизма разделения властей, излишнюю бюрократизацию государственного аппарата, отсутствие эффективного общественного контроля над институтами государственной власти.

Экономические факторы оказывают определяющее воздействие не только в части роста экономических преступлений, но и определяют общий уровень преступности в государстве. Экономическая нестабильность, высокие темпы инфляции, сокращение производства и, как следствие, рост безработицы, снижение доходов населения повышает общую напряженность и конфликтогенность в обществе. Бюджетный дефицит и недофинансирование ОВД отражается не только на кадровом дефиците системы МВД России (что неизбежно отражается на эффективности решения оперативно-служебных задач), но и ведет к утрате престижа правоохранительной деятельности, росту коррупциогенности как ответа на неудовлетворенность материальным благосостоянием, и лишает возможности ОВД эффективно противодействовать технически оснащенной организованной преступности.

К социальным факторам относится существенное имущественное расслоение населения, отсутствие должного уровня гарантированности социальных прав и свобод.

Среди идеологических факторов, негативно влияющих на состояние законности, в литературе отмечается не только недостаточный уровень развития правовой культуры и правосознания населения, но и существенное расхождение между декларируемыми целями государственно-правовой политики (вектор на построение правового государства и гражданского общества) и социально-правовой реальностью¹.

¹ *Беляева О. В.* К вопросу о нарушениях законности в деятельности органов внутренних дел современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 6. С. 12.

Необходимо обратить внимание и на деятельность СМИ, в которых культивируются ценности общества потребления и недостаточно внимания уделяется сохранению традиционных ценностей и морально-нравственных устоев¹. Кроме того, в работе СМИ деятельность полиции чаще освещается в негативном информационном ключе, а позитивным результатам работы ОВД уделяется явно недостаточно внимания.

Психологические факторы. Деятельность сотрудников полиции неизбежно связана с вовлечением их в поле юридического конфликта, необходимостью постоянного контакта с лицами, преступающими закон, что способствует морально-психологическим рискам и деформации профессионального правосознания. К проявлениям деформации правосознания сотрудников ОВД относят обвинительный характер правосознания, предпочтение целесообразности законности, пренебрежения материально-правовыми гарантиями и предпочтение формальных процедур. В морально-психологическом плане деформация может приводить к повышению агрессивности, жестокости личности, изменению мотивации, потере интереса к служебной деятельности и даже к возможному разочарованию в профессии².

Следует обратить внимание на то, что совокупность этих факторов рассматривается не только сквозь призму принципа законности, но также в контексте угроз собственной безопасности системы МВД России. Приказом МВД России от 2 января 2013 г. № 1 была утверждена Концепция обеспечения собственной безопасности в системе МВД России. Под собственной безопасностью данная Концепция определила состояние защищенности системы МВД от угроз деструктивного и дезорганизующего воздействия, которое обеспечивается с помощью механизма противодействия коррупционным и иным противоправным проявлениям, инженерно-технической укрепленности и антитеррористической защищенности объектов инфраструктуры, информационной защищенности, государственной защиты сотрудников, государственных служащих системы МВД и их близких, а также принятия оперативных и действенных мер по предотвращению негативных последствий и пре-

¹ Майорова М. С., Матанцев Д. А. Понятие и значение правовых ценностей в культурном измерении // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2017. № 8 (82). С.115–117.

² Злоказов К. В., Кузнецов Р. А., Плетников В. С. Профессиональная деформация сотрудников правоохранительных органов как предмет психолого-юридического анализа. Екатеринбург, 2009.

сечению факторов угроз. В таком контексте укрепление служебной дисциплины и законности рассматривается как составная часть механизма обеспечения собственной безопасности.

Концепция определяет совокупность внутренних и внешних угроз безопасности системы МВД. Обратим внимание те из них, которые имеют тесную связь с проблемой законности.

Внешние угрозы сопряжены с четырьмя обстоятельствами:

- вовлечение сотрудников, работников и служащих системы МВД в противоправную деятельность, в разглашение сведений, составляющих служебную и иную охраняемую законом тайну;

- прямое воздействие на ОВД в целях воспрепятствования реализации возложенных на них задач и функций, ухудшение их финансового, материально-технического и иного обеспечения, а также попытки вовлечь их в осуществление антиконституционной деятельности;

- дискредитация деятельности ОВД, их компрометирование, распространение об ОВД недостоверных сведений в СМИ, в сети Интернет, на массовых мероприятиях;

- недостаточный уровень социально-правовой защищенности личного состава, порождающий высокие антикоррупционные риски при осуществлении служебных полномочий.

Внутренние угрозы включают в себя различные виды нарушений служебной дисциплины и законности (соучастие в преступной деятельности, совершение коррупционных, уголовно наказуемых деяний, неисполнение и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, разглашение охраняемых законом сведений и пр.), а также негативные проявления кадровой политики (высокая сменяемость личного состава, нарушение руководителями ОВД требований законности и социальной справедливости при решении кадровых вопросов).

Особое внимание при рассмотрении факторов законности необходимо обратить на собственно юридические факторы. Во многом реализация требований законности обеспечивается не только исполнением соответствующих требований правоприменителями, но и самими субъектами правотворческой деятельности. Эти требования касаются законности принимаемых ими актов, необходимостью влечения их в уже существующую иерархию нормативных правовых актов, а также необходимостью совершенствования юридической техники, систематизации нормативного материала, адекватного отражения в содержании правовых норм потребностей общественного развития.

В Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 гг., утвержденной приказом МВД

России № 1 от 9 января 2017 г., обозначаются *основные проблемные области юридического обеспечения законности в деятельности ОВД и направления совершенствования правового регулирования*:

1. Наличие несистематизированного нормативного материала, регулирующего деятельность ОВД. Наличие в правовых нормах противоречий, затрудняющих процесс их правоприменения. Необходимость систематизации актов, вносящих изменения в действующие нормативные правовые акты МВД. Совершенствование правового регулирования деятельности МВД в целом и на региональном уровне.

2. Совершенствование правового регулирования взаимодействия МВД России с иными федеральными органами исполнительной власти, перераспределение функций между органами власти.

3. Совершенствование правового регулирования взаимоотношений территориальных ОВД с законодательными органами государственной власти субъектов РФ по вопросам нормотворчества.

4. Совершенствование претензионно-исковой работы, механизма предупреждения подачи против МВД исков в суд.

5. Разграничение компетенции между подразделениями, участвующими в договорно-правовых отношениях.

6. Повышение уровня юридического сопровождения деятельности территориальных ОВД, обеспечения доступа к актуальной правовой информации.

7. Совершенствования системы профессиональной правовой подготовки сотрудников ОВД.

§ 3. Гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел

Практическое воплощение требований законности в жизнь и приближение общественной жизни к режиму законности может быть осуществлено только при соблюдении необходимых условий и применении необходимых инструментов, отражающих закономерности общественного и правового развития. Такие условия и инструменты составляют гарантии обеспечения законности.

Гарантии обеспечения законности находятся в тесной связи с теми факторами, которые оказывают негативное влияние на состояние законности. Можно в определенной степени говорить о том, что гарантии – это те же факторы, только позитивно воздействующие на состояние законности. Именно этим обстоятельством можно объяснить, что в юридической науке *гарантии законности также подразделяются на две группы: общесоциальные и собственно юридические*.

Среди общесоциальных гарантий в первую очередь необходимо выделить *политические*. Развитие демократических процедур формирования органов государственной власти, реализация принципа разделения властей, гарантия политических прав и свобод, развитие институтов общественного контроля за деятельностью государства – все эти факторы способствуют легитимации власти, стабильности политического режима, уважительному отношению к закону со стороны населения. Стабильность институтов государственной власти является необходимым условием обеспечения законности и правопорядка. В обществе всегда присутствует определенный процент маргинальных людей, соблюдающих правовые запреты только под угрозой наказания. В период ослабления государственной власти, осуществления государственных переворотов и революций данная часть населения фактически освобождается от оков закона, творя беззаконие и произвол.

Не меньшее значение имеют *экономические гарантии* обеспечения законности. И здесь необходимо говорить не только о благосостоянии граждан и финансовом благополучии сотрудников полиции как о факторе противодействия коррупции, но и о материально-техническом оснащении ОВД для решения оперативно-служебных задач противодействия нарушению законности.

Социальные гарантии законности в деятельности ОВД связаны с обеспечением престижности правоохранительной службы, созданием условий для продвижения по службе, наличием системы социальных гарантий и льгот для сотрудников ОВД.

Не меньшее значение имеют *духовные гарантии*. Духовные аспекты необходимо рассматривать в двух ракурсах. С одной стороны – это формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры самих сотрудников ОВД, с другой стороны – повышение доверия к полиции со стороны общества, укоренение в общественном сознании восприятия полиции как правовой ценности.

Повышение доверия населения к полиции относится к числу стратегических задач деятельности ОВД, поскольку именно по действиям полиции многие граждане в конечном итоге дают оценку всему государству и его правовой системе. В этом аспекте деятельность ОВД может приводить как к повышению уровня правосознания граждан и укреплению законности, так и к развитию правового нигилизма, и росту нарушений законности. Неслучайно ст. 9 Закона о полиции рассматривает *принцип общественного доверия и под-*

держки граждан в качестве основополагающего начала деятельности полиции наряду с принципом законности, уважения прав и свобод и другими принципами. При этом общественная оценка является обязательной частью официальной оценки деятельности ОВД.

Следует отметить, что вопросы легитимности полицейской деятельности и повышения доверия к ней давно получили широкое обсуждение и разработку в зарубежной юридической науке. В частности, в западных странах широкое распространение получила *концепция процессуальной справедливости* – «*procedural justice*». Исходной предпосылкой данной концепции является то, что правоохранительные органы не могут эффективно решать вопросы противодействия преступности одними лишь средствами государственного принуждения. В зарубежной юридической литературе отмечается, что уровень преступности в целом определяется объективными факторами и не может в полной мере подвергаться контролю со стороны правоохранительных органов. С другой стороны, правоохранительные органы могут контролировать то, как они реализуют свои полномочия по отношению к гражданам.

Легитимность полиции связана с публичными суждениями о справедливости процедур, посредством которых полиция принимает решения и осуществляет свои полномочия. Если общественность считает, что полиция осуществляет их, используя справедливые процедуры, то это приводит к готовности общественности сотрудничать с полицией и признавать законность ее действий. Несправедливость при осуществлении полномочий приводит к отчуждению, неповиновению и отказу от сотрудничества¹.

Идеи процессуальной справедливости сводятся к следующим основным положениям:

- понятность и прозрачность правовых процедур, возможность граждан участвовать в принятии решения, высказывать свою позицию;
- объективность и беспристрастность субъекта правоприменения при принятии решений;
- внимательное отношение к гражданам, учет их законных прав и интересов;
- уважительное отношение к гражданам, к их достоинству, правам и свободам в процессе правоприменительной деятельности.

Положительным последствием реализации концепции процессуальной справедливости является вовлечение большего

¹ *Sunshine J., Tyler T.* The Role of Procedural Justice in Shaping Public Support for Policing // *Law & Society Review* 37. no 3 (2003): 513–548.

числа граждан к содействию правоохранительным органам, что, в конечном итоге, позитивно отражается на профилактике правонарушений.

Если проанализировать ст. 9 Закона о полиции, можно обнаружить, что многие постулаты концепции процессуальной справедливости нашли в нем свое отражение. Более того, социологические исследования последних лет фиксируют существенный рост доверия со стороны населения к российской полиции¹.

Однако поддержание доверия населения к деятельности органов государственной власти, в т. ч. и правоохранительных – процесс непрерывный, требующий активного, добросовестного поведения должностных лиц. Кроме того, как мы уже отмечали ранее, не меньшее значение имеет налаживание эффективного взаимодействия правоохранительных органов со СМИ, поскольку во многих случаях всплеск общественного негодования и отрицательных общественных оценок является следствием дефицита достоверной информации со стороны самих ОВД.

Ключевую роль в обеспечении законности имеют юридические гарантии. Юридические гарантии обеспечения законности многоплановые. Исходя из специфики механизма правового регулирования, можно выделить гарантии, относящиеся к области создания нормативных правовых актов и их применения.

К правотворческим гарантиям следует отнести гармонизацию законодательной базы деятельности государственных органов, устранение в ней внутренних противоречий, пробелов в нормативно-правовом регулировании, а также совершенствование юридической техники подготовки нормативно-правовых актов.

К правоприменительным гарантиям следует отнести совершенствование правового контроля (включая правовую и антикоррупционную экспертизы нормативно-правовых актов), механизма привлечения лиц, допустивших нарушения законности к ответственности, механизма юридического сопровождения деятельности ОВД и иных органов государственной власти.

На осуществление правового контроля необходимо обратить особое внимание. Именно от его эффективности во многом зависит как предотвращения нарушений законности, так и обеспечение неотвратимости наказания за допущенные нарушения.

¹ Полиция и граждане: мониторинг общественных оценок // Официальный сайт ВЦИОМ. Режим доступа: URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9990> (дата обращения: 06.11.2019).

В юридической литературе и законодательстве понятие «контроль» используется наряду со смежной категорией «надзор». Основное отличие между указанными понятиями состоит в следующем:

– надзор осуществляется в отношении лиц, органов и организаций, не находящихся в непосредственном подчинении надзирающего органа, тогда как контроль осуществляется в отношении подведомственных лиц и организаций¹;

– при осуществлении надзора к лицу, допустившему нарушение закона, могут применяться соответствующие меры прокурорского реагирования, либо если осуществляется административный надзор – меры административно-правовой ответственности. Результатом правового контроля может являться наложение дисциплинарных взысканий и, в зависимости от тяжести допущенного нарушения, инициироваться уголовное преследование;

– надзор ограничивается проверкой соблюдения требований законодательства, тогда как контроль носит более всеобъемлющий характер.

В зависимости от субъектов осуществления, можно выделить следующие виды контроля: общественный контроль, государственный контроль. *Государственный контроль*, в зависимости от принципа разделения властей, может выражаться в контроле со стороны законодательной, исполнительной и судебной власти.

Особое значение в системе контроля за деятельностью ОВД имеет *внутриведомственный контроль*, формы и виды которого регулируются приказом МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» (приказ утверждает инструкции о проведении зонального, особого контроля, контроля за подразделениями центрального аппарата МВД России, инспекторских, контрольных и целевых проверок за деятельностью ОВД).

Правовой контроль в системе МВД России регулируется Наставлением по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденным приказом МВД России от 5 января 2007 г. № 6. В соответствии с данным Наставлением, правовой контроль осуществляется в целях обеспечения законности принимаемых правовых актов и соблюдения законодательства Российской Федерации при правоприменительной деятельности. Исходя из этого, определяются следующие задачи правового контроля:

¹ Из этого правила есть исключения (например, когда речь идет о парламентском, судебном контроле).

- предупреждение нарушения законности в подготавливаемых в системе МВД России нормативных и индивидуальных правовых актах, заключаемых международных документах; в гражданско-правовых договорах;
- выявление нарушений законности в действующих правовых актах;
- приведение изданных правовых актов в соответствие с законодательством.

В соответствии с задачами правового контроля, можно выделить *три вида правового контроля*:

- предварительный – контроль за соответствием разрабатываемых проектов правовых актов действующему законодательству;
- последующий – контроль за соответствием действующему законодательству уже изданных правовых актов;
- контроль за точным соблюдением законодательства в деятельности органов и подразделений, их должностных лиц.

Субъектами правового контроля выступают вышестоящие органы, подразделения и должностные лица – в отношении подчиненных органов, подразделений и сотрудников.

В правовом контроле участвуют штабные и обеспечивающие аппараты органа (подразделения).

Специализированными субъектами правового контроля являются правовые подразделения. Они выполняют значительный объем полномочий в сфере предварительного и последующего правового контроля, а также в обеспечении принципа законности в практической деятельности ОВД.

Завершая анализ гарантий обеспечения законности, необходимо отметить, что они не могут быть реализованы автономно друг от друга, а только при условии их комплексного осуществления.

§ 4. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел

Состояние законности определяется совокупностью количественных и качественных показателей, отражающих реальное воплощение требований законности в определенный промежуток времени.

Фактически единственным показателем оценки состояния законности в деятельности ОВД является *критерий правонарушаемости* – количество правонарушений, совершаемых сотрудниками ОВД. Этот критерий может выражаться в абсолютных и в относительных величинах. Относительной величиной является коэффици-

ент «пораженности» – количество правонарушений, приходящихся на 1 тыс. ед. личного состава. Далее оценка нарушения законности может уточняться в зависимости от видов правонарушений (дисциплинарные правонарушения, правонарушения коррупционной направленности, тяжкие и особо тяжкие правонарушения и пр.).

Любая оценка состояния законности носит относительный характер и обладает достаточно условной степенью репрезентативности. Это обусловлено рядом факторов объективного и субъективного характера. Во-первых, необходимо иметь в виду латентность правонарушений, которая по различным оценкам варьируется от 50 до 500 % по отношению к выявляемым нарушениям. Во-вторых, необходимо учитывать недостатки в работе по учету правонарушений. Здесь могут наблюдаться примеры как сокрытия определенных нарушений от регистрации, так и обратная ситуация – искусственное завышение показателей, неправомерный учет многоэпизодных преступлений, неправильная квалификация единого продолжаемого преступления как совокупности преступлений. Необходимо учитывать и то, что в отчетные формы о законности вносятся сведения только о первичной правовой оценке поступков, совершенных сотрудниками. Вместе с тем правоприменительный акт, в котором содержится соответствующая оценка, может быть в последующем отменен или пересмотрен.

Таким образом, один лишь критерий правонарушаемости не может быть единственным критерием оценки законности деятельности ОВД. Комплексная оценка требует учета совокупности показателей, отраженных в Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 2 января 2013 г. № 1.

Контрольные вопросы

1. Характеристика законности как правовая категория.
2. Организация системы управляющего воздействия на законность.
3. Мероприятия, направленные на укрепление законности.
4. Сбор, хранение, обработка и использование информации о состоянии законности.
5. Выявление причин и условий, способствующих совершению нарушений законности в деятельности ОВД.

ГЛАВА 6. ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. *Понятие и сущность ограничений прав и свобод человека и гражданина*

§ 2. *Ограничение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел*

§ 1. Понятие и сущность ограничений прав и свобод человека и гражданина

Идеал свободной личности обычно ассоциируется в сознании человека с изначальным и абсолютным явлением – естественной свободой, которой он наделен от рождения и которая заканчивается с его смертью. Вместе с тем она приобретает ограниченный характер вследствие того, что индивид проживает жизнь в обществе подобных ему существ, где их интересы и потребности разнятся, порою заходя в глубокие противоречия. В условиях, когда каждый будет реализовывать только свою абсолютную свободу, невозможным становится достижение общесоциальных целей, без которых не способно существовать общество, а значит, и сам человек. Таким образом, для обеспечения нормальной жизнедеятельности, процесса развития общества требуется объединить усилия личности и социума на общее благо, ограничив негативное поведение его членов. Этой проблемой общество было озабочено уже с момента зарождения цивилизации.

Так, правила поведения первобытного общества – «мононормы» – никогда не давали преимуществ одному члену рода перед другим, закрепляли «первобытное равенство», суть которого состояла в поглощении человека сообществом, жесточайшей регламентации всей его деятельности, отсутствии свободы выбора. «В прежние дикое и грубо-варварское время люди не склонны были приписывать и уважать элементарнейших, с нашей точки зрения, прав громадного большинства других людей»¹.

Появление норм поведения в первобытно-общинном обществе и, в особенности, норм-табу выводилось из необходимости ограничения, сдерживания биологических инстинктов. Формирование

¹ *Петражицкий Л. И.* Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000. С. 108.

обычаев, традиций по своему характеру происходило в виде формирования норм-запретов, норм-рамок, норм-ограничений. Именно ограничения явились фактором, обеспечившим первым людям выживание не только в суровых природных условиях, но и в условиях «зоологического индивидуализма», нейтрализуя характерный для первобытного общества принцип доминирования и обеспечивая равный доступ всех членов сообщества к общественным благам, например, результатам охоты. Запреты служили гарантом эволюционного развития человека, общества и государства. Например, табу на инцест, на каннибализм, убийство своих соплеменников явились тем «тотальным социальным фактом», который выделил человека из мира природы и способствовал структуризации общества.

Свобода человека ограничена конкретными условиями той или иной исторической эпохи. Он не в состоянии упразднить закон постепенного развития общества и права. При становлении права общество (и особенно господствующая его часть) было заинтересованно в том, чтобы возвести существующее положение в закон, т. е. зафиксировать в качестве законных те ограничения, которые даны обычаем и традицией.

Таким образом, развитие права определяется, с одной стороны, потребностями человеческой деятельности, с другой – особенностями исторических условий, в которых действует личность. Ограничивая права и свободы человека определенными пределами, дозволенными формами и способами реализации права (свободы), законодательство обеспечивает ему беспрепятственное и спокойное пользование своими правами, т. е. гарантирует свободу внутри этих пределов, обозначает механизмы защиты от нарушения или восстановления нарушенного права, содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе¹.

Правовые ограничения использовались уже в римском праве, например, «Законами XII таблиц» предусматривалось четыре вида ограничения права собственности на землю. Римские юристы выделяли сервитуты (право пользования чужой вещью в определенном отношении), обозначавшие частичное господство над вещью, которое может быть установлено либо в интересах известного имущества, независимо от того, кто будет собственником этого имущества, либо в интересах известного лица или учреждения. Например, запрещение делать окно в чужой двор, заслонять свет

¹ Матанцев Д. А. Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. № 2. С. 22–23.

соседям, лишать воды из колодца, вырыв у себя колодец и т. п. Ограничение собственника сводилось к тому, что ему запрещалось вредить другим лицам, пользуясь своим правом только для того, чтобы нанести им вред. Кроме того, в римском праве существовали границы, которые собственник не должен был нарушать при пользовании и распоряжении своим имуществом. Эти ограничения подразделялись на две группы: ограничения в интересах соседей землевладельца и ограничения, осуществляемые в интересах государства.

В российском законодательстве ограничение права собственности одного субъекта в интересах права пользования других впервые рассматривается в Соборном уложении 1649 г. Первое подобное ограничение появилось в 1679 г. Это ограничение заключалось в запрете дарения родовых и выслуженных вотчин, если у дарителей есть дети и внуки. В этом же году появилось дополнительное ограничение, которое предусматривало запрет завещания родовых и выслуженных вотчин посторонним лицам при наличии у завещателя детей и других родственников.

В международно-правовых документах допустимость ограничения прав и свобод впервые была провозглашена во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а реализована – в Европейской конвенции о защите прав и основных свобод 1950 г. Между тем в международно-правовых документах нет единого толкования понятия «ограничения права». Так, во Всеобщей декларации прав человека (ст. 29 п. 2.), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (ст. 24) – используется термин «ограничения», в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 4) – «отступление государств от своих обязательств»; в Американской конвенции о правах человека 1969 г. (ст. 27) – «приостановление гарантий», а в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод используются на равных основаниях два термина – «ограничения» (ст. 8–11, 18) и «отступление от своих обязательств» (ст. 15).

В тексте Конституции РФ термин «ограничение права» использован семь раз (ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133), в некоторых статьях фактически идет речь об ограничениях, хотя сам этот термин не употребляется (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31 и др.). Кроме того, в ряде статей использован близкий по значению термин «умаление» (ст. 21, 55, 62).

Анализ указанных конституционных норм, отраслевого законодательства, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ

позволяет сделать вывод, что в них фактически идет речь о тех или иных формах ограничения прав и свобод человека и гражданина как о внешнем проявлении его содержания или конкретном способе реализации.

Формами ограничений, в зависимости от обстоятельств, могут быть обязанности, запреты, приостановления, меры защиты, наказание, ответственность, меры пресечения, опека, попечительство, ограничение дееспособности, необходимая оборона, крайняя необходимость и др.

Так, любое установление нормативным актом юридических обязанностей или юридической ответственности индивидов является прямым или косвенным ограничением прав и свобод человека и гражданина. Например, юридическая ответственность всегда несет в себе ограничение права на свободу и личную неприкосновенность либо права собственности: обязанность платить налоги ограничивает право собственности, обязанность проходить срочную военную или альтернативную службу ограничивает право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина, характеризующиеся каким-то общим признаком, со значительной долей условности *можно классифицировать по следующим видам:*

- 1) по характеру содержания – материальные и процессуальные;
- 2) по способу формулирования в законе – прямые и косвенные;
- 3) по природе ограничиваемых прав и свобод – конституционные и отраслевые;
- 4) по связи с той или иной отраслью российской системы права – конституционные, гражданско-правовые, уголовно-правовые и т. д.;
- 5) по юридической силе правового акта – законные (установленные Конституцией, международно-правовыми актами, федеральными конституционными или федеральными законами) и подзаконные (установленные указами, постановлениями, приказами; правилами, инструкциями и т. п.);
- 6) по срокам действия – постоянные и временные;
- 7) по степени соответствия праву – правомерные и неправомерные (противоправные);
- 8) по территории действия – общегосударственные, региональные и локальные;
- 9) по ветви власти, принявшей правоограничительный акт, – федеральные, акты субъектов РФ, акты местных органов власти, акты ведомственных органов и т. д.;

10) в зависимости от субъекта, на которого распространяются ограничения, – ограничения, распространяющиеся на всех субъектов, ограничения прав человека, ограничения прав гражданина, ограничения прав специальных субъектов.

Для каждого современного государства характерна своя определенная система конституционно закрепленных социальных ценностей, образующая основания для установления границ (пределов) в реализации гражданами своих прав и свобод. Эти основания можно было бы определить как совокупность сложившихся на основе существующих в обществе социальных ценностей критериев и ориентиров, очерчивающих границы пользования гражданами своими конституционными права и свободами, а также осуществления в пределах Конституции и законов органами государственной власти и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий.

В этом смысле пределы (границы) реализации прав (свобод), закрепленные в конституциях различных государств и выражающиеся в установлении общих оснований ограничений, имеют определенное сходство, поскольку направлены на защиту прав и свобод отдельной личности или интересов общества и государства, а в самом общем виде – на достижение разумного баланса между интересами личности и интересами государства.

В наиболее концентрированном виде цели ограничений прав и свобод человека зафиксированы в ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, а более детально установлены в целом ряде других международно-правовых документов. Так, согласно ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ограничения должны осуществляться исключительно с целью способствования общему благосостоянию, определяться законом, и не могут противоречить природе ограничиваемых прав. В соответствии с целым рядом статей (ст. 12, 18, 19, 21, 22 и др.) Международного пакта о гражданских и политических правах, ограничения прав и свобод человека и гражданина могут применяться, если они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц.

Аналогичные цели предусмотрены в ст. 8, 9, 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: («...в интересах национальной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности, или для защиты прав и свобод других лиц»); в ст. 9, 10, 11,

12, 22, 26 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека («...в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, или защиты прав и свобод других лиц»).

Следуя международным актам в области прав человека, Конституция РФ установила в ч. 3 ст. 55 цели ограничения прав человека и гражданина. Такими целями являются: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем цели ограничений основных прав и свобод человека и гражданина могут быть условно разделены на юридические и социальные.

Юридическая цель состоит в установлении требуемого варианта поведения субъектов права. Еще французский писатель, правовед, философ и политолог Шарль Луи Монтескье (1689–1755) отмечал: «Разреши человеку делать все, что он хочет, и ты погубишь его»¹. Иными словами, юридической целью ограничения в самом общем виде выступает следующее: устранение, снижение, предупреждение отрицательной мотивации и негативной активности субъектов; поощрение и стимулирование социально полезного поведения индивида; реализация человеком и гражданином своих прав и свобод в определенных законом границах. В конечном счете юридическая цель сводится к справедливой упорядоченности общественных отношений.

Границы деятельности человека устанавливаются не произвольно, а для достижения социальной цели, которая состоит в недопущении ущерба для конституционного строя, безопасности государства, общественного порядка, жизни и здоровья, законных интересов других граждан. Ограничение основных прав граждан является не самоцелью и не проявлением беззакония государства, а социально оправданными действиями, призванными обеспечить стабильное развитие общества.

Таким образом, **конституционно-правовые основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина** можно определить как обстоятельства, обусловленные философско-правовой концепцией свободы личности и закрепленные в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах. Такие обстоятельства создают угрозу конституционно защищаемым цен-

¹ Монтескье Ш.-Л. О духе законов. М., 1956. С. 242.

ностям и определяют границы реализации человеком и гражданином своих прав и свобод, обеспечивают соблюдение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства.

Конституционно-правовые основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, имеют базовое значение для правового регулирования в целом, устанавливают конституционный режим реализации личностью своих прав и свобод в силу особой значимости конституционных норм в системе национального законодательства. Однако следует учитывать, что это исчерпывающий список возможных, но не обязательных целей ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, и он не может быть расширен.

В то же время, при определенных критических обстоятельствах, вызванных либо действиями самого человека или другого государства, либо действиями стихийных сил природы и представляющих реальную угрозу территориальной целостности, безопасности личности и существующему общественному порядку, для стабилизации общественно-политической обстановки и нейтрализации негативных последствий этих действий возникает необходимость отступления от некоторых положений Конституции РФ и применения особых мер для обеспечения нормальной жизнедеятельности, – т. е. введения в действие особых правовых режимов функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций¹.

Речь идет о том, что происходит временное перераспределение взаимных прав и обязанностей между личностью и государством, расширение полномочий органов государственной власти и возложение дополнительных ограничений на граждан. В данном случае предполагается такое состояние государства, когда потребность в порядке и безопасности становится чрезвычайно острой и перевешивает обычные правовые мотивы.

Аналогичная ситуация предусмотрена и Конституцией РФ (ч. 1 ст. 56 и ч. 2 ст. 87), а также соответствующими Федеральными конституционными законами: «О чрезвычайном положении»²

¹ Правовые режимы, преследующие цели поддержания обороноспособности страны, общественной безопасности и безопасности граждан в условиях наступления чрезвычайных ситуаций, получили в российской науке конституционного права названия: «государственное состояние», а также «особые», «особые правовые», «чрезвычайные», «конституционно-правовые», «комплексные» режимы.

² О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон РФ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

и «О военном положении»¹. Названные законы устанавливают дополнительные основания и формы ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, которые действуют только при чрезвычайных обстоятельствах и не применяются в условиях нормального конституционного правопорядка.

Конституционно-правовые основания ограничения прав граждан во всех случаях должны преследовать цель – найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами обладателя права. Безусловно, ограничение прав и свобод возможно до тех пределов, при которых оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права.

В качестве первого обязательного элемента ограничений – правовой основы ограничений – Всеобщая декларация прав человека, представляющая в настоящее время модель, широко используемую многими странами для разработки отдельных положений конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека, определяет закон: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом...» (ст. 29 п. 2 Декларации). Приведенное положение Декларации юридически закреплено в ст. 4 Пакта об экономических, социальных и культурных правах: «...Государство может устанавливать только такие ограничения ... прав, которые определяются законом...». Также оно нашло отражение в ст. 12, 18, 19, 21 и других статьях Пакта о гражданских и политических правах; в ст. 5, 8, 9, 10, 11 Европейской конвенции; в ст. 5, 9, 10 Конвенции СНГ; в Итоговом документе Венской встречи государств – участников СБСЕ 1989 г.; в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.

Закон как единственное основание ограничений основных прав и свобод человека и гражданина закрепляет и Конституция РФ (ч. 3 ст. 55).

В Конституции РФ определены главные цели и объекты правового регулирования. Обладая абстрактным содержанием, Конституция РФ связывает реализацию своих норм с действием законов, которые не наполняют конституционные нормы новым содержанием, а лишь призваны конкретизировать основополагающие конституционные положения в соответствующей сфере правовой жизни общества, уточнить значение и содержание, а также допустимые пределы ограничений каждого права (свободы), согласно конститу-

¹ О военном положении: федер. конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

ционными предписаниям, а также предусмотреть систему гарантий от неконституционных ограничений. Решая эти задачи, законодатель тем самым ограничивает действия чиновника любого уровня строгими рамками закона, ставит аппарат государства на службу личности, способствует выполнению судом своего назначения – быть защитником личности от всевозможных неконституционных посягательств. Ограничить произвол государства рамками закона – необходимое условие существования и функционирования гражданского общества и правового государства.

Между тем анализ действующего законодательства России в области оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина позволяет сделать вывод, что ему свойственна многоуровневая иерархическая система, строящаяся на основе субординации нормативных актов о том, что основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина могут содержаться в следующих нормативных правовых документах:

- 1) Конституции РФ;
- 2) международных договорах РФ;
- 3) федеральных конституционных законах;
- 4) федеральных законах, принимаемых по предметам исключительного ведения РФ;
- 5) федеральных законах, принимаемых по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;
- 6) конституциях и законах субъектов РФ, принимаемых на основании федеральных законов;
- 7) постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ;
- 8) подзаконных нормативных правовых актах (указах Президента РФ; постановлениях Правительства РФ; постановлениях Правительства субъекта РФ);
- 9) ведомственных нормативных актах, принимаемых на основе законов.

Однако применительно к ограничениям прав и свобод личности можно говорить об обязательном двойном санкционировании: конституционном и законодательном. Так, только «посредством конституционно-законодательных и законодательных нормативных установлений могут быть допущены далеко идущие вмешательства в гарантированные основные права»¹. Это следует из того, что, в соответствии с Конституцией, регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Рос-

¹ Шмидт К. Учение о конституции // Антология мировой правовой мысли. В 5-ти т. Европа, Америка: XVII–XX вв. М., 1999. Т. 3. С. 646.

сийской Федерации (ст. 71 п. «в») и осуществляется посредством принятия федеральных конституционных и федеральных законов (ч. 1 ст. 76).

Обоснованность такого регулирования заключается в том, что в Конституции РФ закреплены основополагающие положения и принципы функционирования конституционно-правовых и административно-правовых режимов:

- принцип неприкосновенности основных прав и свобод (ч. 3 ст. 56);
- основания ограничения прав и свобод (ч. 3 ст. 55);
- принцип официального опубликования законов (ч. 3 ст. 15);
- утверждение Советом Федерации указов Президента РФ (ст. 102 п/п «б», «в»);
- отнесение административно-правовых режимов к совместно-му ведению Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 п/п «б», «з», «к»);
- отнесение мер по обеспечению обороны страны, прав и свобод граждан, охране общественного порядка к компетенции Правительства РФ в лице его правоохранительных органов (ч. 1 ст. 114 п/п «д», «е»).

Необходимость же такого регулирования заключается в уточняющем характере отдельных моментов, предварительно детально разработанных на вышестоящем (законодательном) уровне, исчерпывающего перечня мер. При этом самостоятельность актов нижестоящего уровня ограничивается определенной компетенцией, суть которой – не допустить расширительного толкования ограничительных мер.

Следует также учитывать, что удельный вес подзаконных актов (правительств и ведомств) в регулировании должен быть сведен к минимуму, а объем полномочий, делегированный на муниципальный или ведомственный уровень правотворчества, – значительно лимитирован, пределы свободной трактовки воли законодателя – сужены. Для таких нижестоящих актов характерно использование в тексте документов при определении оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина таких формулировок, как «в соответствии», «во исполнение». При этом используется как полное или частичное воспроизведение конституционно защищаемых целей, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, так и ссылки на указанную статью.

§ 2. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел

Внимание мирового сообщества всегда привлекали формы и методы деятельности правоохранительных органов различных государств, поскольку она по своей сущности тесно сопряжена с необходимостью применения мер государственного принуждения, специальных средств, а также с вторжением в частную жизнь граждан. Неслучайно во многих международных актах содержатся разнообразные стандарты поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, прямо предусматривающие их уважительное отношение к правам человека:

– ограничения на осуществления прав и свобод необходимы лишь с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других граждан, и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе¹;

– должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство, и поддерживают, и защищают права человека по отношению ко всем лицам²;

– к жертвам и свидетелям преступлений следует относиться с состраданием и уважением их достоинства³;

– все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности⁴;

– религиозные и моральные верования задержанных должны уважаться⁵;

¹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г.: принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН // Рос. газ. 1995. 5 апр.

² Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят 17 декабря 1979 г. Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 319–325.

³ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью: принята 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: <http://www.un.org.ru> (дата обращения: 06.05.2011).

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме: принят 9 декабря 1988 г. Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Правовые основы деятельности системы МВД России: сб. нормативных документов в 2-х т. 2-е изд., уточн. и доп. М., 1996. Т. 2. С. 147–157.

⁵ Основные принципы обращения с заключёнными: приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи ООН // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: <http://www.un.org.ru> (дата обращения: 06.05.2011); Минималь-

- права и особый статус женщин и несовершеннолетних должны уважаться¹;
- применение должностными лицами силы и огнестрельного оружия в целях поддержания правопорядка должно осуществляться при надлежащем уважении прав человека²;
- деятельность полиции (милиции) основывается на принципах законности, уважении прав и свобод, чести и достоинства личности, гуманности и гласности³, и т. д.

Одной из особенностей деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод, т. е. их охраной (взаимосвязанными мерами, направленными на предупреждение и устранение причин нарушения прав и способствующими нормальному процессу реализации личностью своих прав и свобод) и защитой (принудительным в отношении обязанного лица способом осуществления права, применяемым в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права), является аспект ограничения этих прав и свобод⁴. Мнение о данном обязательном аспекте деятельности особого аппарата государственного управления, направленной на «охрану государственного правового порядка посредством ограничения свободы отдельного лица в форме принуждения», в функционировании которого неизбежно возникает

ные стандартные правила обращения с заключенными: приняты в Женеве 30 августа 1955 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов М., 1990. С. 290–311.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция о правах ребенка: принята 20 ноября 1989 г. Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН // Международная защита прав и свобод человека: сб. документов. М., 1990. С. 388–409; Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме 1988 г. // Правовые основы деятельности системы МВД России: сб. нормативных документов в 2-х т. М., 1996. Т. 2. С. 147–157; Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными 1955 г.

² Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка: приняты 27 августа – 7 сентября 1990 г. VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: <http://www.un.org.ru> (дата обращения 06.05.2011).

³ Модельный закон о полиции (милиции): принят в Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением 20-12 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств: информационный бюллетень. 2003. № 30 (Ч. 2). С. 250–276.

⁴ Сердюк Н. В., Грищенко Л. Л., Столяренко А. М. Психолого-педагогические аспекты профилактики экстремизма в молодежной среде // Психология и право. 2018. Т. 8. № 3. С. 167–178.

потребность у любого народа, создавшего свою национальную государственность, сформировалось уже к концу XIX в. ¹

Однако из вышесказанного отнюдь не следует, что полицейская деятельность связана исключительно с ограничением прав и свобод, хотя сотрудники ОВД и наделяются широкими полномочиями по их использованию. Благодаря ограничениям, ОВД удается предотвратить реальную угрозу совершения многих преступлений против личности, ее прав и законных интересов, и склонить неустойчивых лиц к правомерному типу поведения. В некоторых случаях ограничение личных прав и свобод является правомерным, независимо от того, имеются ли правонарушения. Это делается в целях предотвращения правонарушений либо обеспечения безопасности людей и ликвидации негативных ситуаций (например, принудительное переселение граждан при эпидемиях).

В реальной практике возможность применения сотрудниками ОВД тех или иных форм ограничений гарантирует достижение законных целей чаще всего одной потенциальной возможностью этого применения: использование ограничений допускается лишь в строгом соответствии с правовой нормой, причем оно должно быть не только законным, но и целесообразным, и строго индивидуальным, и, кроме того, не должно преследовать цель причинить лицу физическое или духовное страдание.

Анализ назначения полиции, ее основных направлений деятельности позволяет сделать вывод, что они относятся к сфере противодействия противоправным деяниям или угрозам их совершения в отношении конституционно защищаемых ценностей.

Обеспечивая права и свободы личности путем создания условий для их безопасной реализации (например, осуществляя охрану общественного порядка во время проведения шествий, митингов и демонстраций) и ограничивая в ходе этой охраны доступ лиц, участвующих в названных мероприятиях, на отдельные улицы и площади (т. е. свободу перемещения), сотрудники ОВД, в частности, обеспечивают безопасные условия использования различных прав и свобод других граждан (на труд, отдых, передвижение и т. д.). В случаях же нарушений прав и свобод граждан, сотрудники ОВД принимают меры к пресечению правонарушений, задерживают преступников.

Особая роль принадлежит полиции в ситуациях чрезвычайного характера: во время стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, эпидемий, массовых беспорядков, вооруженных межнаци-

¹ Шеймин П. Полиция // Энциклопедический словарь. СПб., 1898. С. 320.

ональных конфликтов, террористических актов. В таких условиях права человека на жизнь, здоровье, свободу, неприкосновенность, жилище, собственность, честь, достоинство и другие права подвергаются прямой угрозе и нуждаются в принятии полицией мер соответствующей охраны и защиты. Еще более возрастает значение деятельности полиции в данной сфере в условиях установления специального правового режима в рамках Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. (в ред. от 3 июля 2016 г.) № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Профессиональная деятельность полиции по обеспечению порядка и безопасности в особых, экстремальных обстоятельствах позволяет предотвратить панику, спасти людей, не допустить совершения тяжких преступлений, своевременно оказать помощь пострадавшим и, в конечном счете, гарантировать защиту прав и свобод граждан, их законных интересов. С этой целью Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия этого положения может предусматриваться введение временных ограничений личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина, реализуемых сотрудниками ОВД. К таким ограничениям относятся:

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда из нее, в т. ч. для иностранных граждан и лиц без гражданства;

- введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

- продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлениях, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца;

- проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

- выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

- временное отселение жителей в безопасные районы;

– временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники;

– в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, – мобилизация трудоспособного населения.

Кроме того, могут быть предусмотрены ограничения также и политических прав и свобод граждан, в реализации которых также принимают участие сотрудники ОВД:

– запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

– запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

– приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

– отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей.

Более того, поскольку на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения, сотрудники ОВД могут быть задействованы в мероприятиях по их ограничению.

Важным условием правомерности ограничений прав и свобод человека и гражданина является соразмерность или запрет чрезмерных ограничений. Смысл этого правила состоит в том, что полиции необходимо предварительно выяснить, действительно ли опасность для конституционно защищаемых ценностей настолько велика и реальна, что сотрудники обязаны предпринять меры по ограничению прав человека, соразмерные возникшей угрозе.

Иными словами, полицейская мера, наносящая ущерб правам и свободам граждан, оправдана лишь в той степени, в какой она вызвана необходимостью (*принцип экономии полицейского вмешательства*). Так, полиция должна вторгаться в права и свободы граждан только тогда, когда без этого не могут быть выполнены возложенные на нее обязанности; избирать такой способ действий, который при создавшейся обстановке в наименьшей степени умалял бы эти права и свободы.

Ограничение прав и свобод возможно до тех пределов, пока оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права. Поэтому Закон о полиции устанавливает, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что последняя не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

В деятельности ОВД довольно часто возникают ситуации, когда гражданин может быть подвергнут административному или уголовному задержанию. Общим основанием административного задержания служит совершение административного правонарушения, а уголовного – совершение преступления.

Поскольку такая мера принуждения как задержание применяется при невыполнении обязательств, предписанных законом (совершении административного правонарушения), она подпадает под одно из оснований ч. 1 ст. 5 п. «в» Европейской конвенции (арест или задержание лица с целью обеспечения выполнения любого обязательства, предписанного законом).

В международных правовых актах содержится запрет на произвольное лишение человека свободы, а также предоставляются определенные гарантии лицам, подвергшимся аресту или задержанию и содержащимся под стражей. Так, Всеобщей декларацией прав человека (ст. 9) провозглашено: «Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию». Дополняет данную норму Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 9): «Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом».

В сфере противодействия сотрудниками ОВД противоправным деяниям или угрозам их совершения в отношении конституционно защищаемых ценностей важное значение имеет правильное понимание ими границ, оснований и порядка возможных ограничений личных (гражданских) и политических прав и свобод, занимающих центральное место в системе прав и свобод личности. Личные права и свободы призваны прежде всего оградить жизнь и свободу человека, его неприкосновенность и достоинство. Данную группу прав и свобод обычно рассматривают как естественную и неотчуждаемую. Политические же права и свободы принадлежат субъекту как члену политического сообщества и связаны с участием в общественной жизни, в управлении государством.

Во всех случаях, когда возникает сомнение в целесообразности установления ограничений прав и свобод, предпочтение необходимо отдавать правам и свободам, поскольку личность является не объек-

том государственной деятельности, а полноправным субъектом, что обязывает государство обеспечивать уважение достоинства личности. Особенное место в данном контексте занимают «неотъемлемые, неотчуждаемые и равные права».

Как представляется, формулировка о «неотъемлемых, неотчуждаемых и равных правах» ст. 17 п. 2 Конституции РФ, будучи заимствованной из международных актов, в контексте конкретно определенных норм гл. 2 не совсем корректна и уместна. В таком виде эта конституционная норма выступает как абсолютная, не допускающая никаких отступлений: «Права и свободы неотчуждаемы».

Анализ содержания многих статей Конституции РФ и отраслевого законодательства свидетельствует, что в них прямо закреплена возможная «отчуждаемость» многих личных (гражданских) и политических прав и свобод человека и гражданина, в т. ч. тех, которые не подлежат ограничению согласно ч. 3 ст. 56 Конституции РФ.

Так, для деятельности ОВД имеет большое значение вопрос применения оружия при определенных обстоятельствах, в результате чего человек может быть лишен жизни. В соответствии с п. 2 Европейской конвенции о защите прав человека, лишение жизни не рассматривается как совершенное в нарушение права на жизнь, если оно является результатом применения силы не более, чем абсолютно необходимой в случаях:

- для защиты любого лица от противоправного насилия;
- для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях;
- для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Разъяснения по этому вопросу содержит ч. 4 ст. 2 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, предусматривающая, что «лишение жизни не рассматривается как нарушение положений настоящей статьи, когда оно является результатом применения силы только в случаях крайней необходимости и необходимой обороны, предусмотренных национальным законодательством»¹.

Кроме того, ч. 2 ст. 45 Конституции РФ гласит: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Уголовный Кодекс Российской Федерации в качестве обстоятельств, исключающих преступность деяний, предусматривает необходимую оборону (ст. 37), причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38), крайнюю необходимость (ст. 39)².

¹ Рос. газ. 1995. 23 июня.

² СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Между тем анализ конституционных норм, международно-правовых актов, а также решений Конституционного Суда РФ позволяет выделить ряд прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть признаны абсолютными, т. е. теми, которые не могут вступать в противоречие с конституционно защищаемыми целями, указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и, следовательно, не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах:

- право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;
- презумпция невиновности;
- право не быть повторно осужденным за одно и то же преступление;
- право на свидетельский иммунитет в отношении определенной категории лиц;
- право на судебную защиту;
- право на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника;
- право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом;
- свобода от рабства и подневольного состояния;
- право на иммунитет от обратной силы уголовного закона;
- право не быть подвергнутым заключению за невыполнение договорных обязательств и др.

С учетом вышеизложенного, можно сказать, что те или иные формы ограничений прав и свобод человека и гражданина, применяемые в деятельности сотрудников ОВД, с одной стороны, являются, как правило, мерами негативного характера для субъектов, их претерпевающих, а с другой стороны, – служат гарантиями реализации этих прав и свобод.

Контрольные вопросы

1. Понятие и сущность ограничения прав и свобод человека и гражданина.
2. Основания, правовые и организационные формы ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности ОВД.
3. Основания, формы и пределы ограничения конституционных прав и свобод сотрудников ОВД.

ГЛАВА 7. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В УСЛОВИЯХ ВВЕДЕНИЯ ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

§ 1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов

§ 2. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях введения чрезвычайного и военного положения

§ 3. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции

§ 1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов

Законодательство практически всех стран мира содержит правовые нормы, обеспечивающие безопасность государства и его граждан. Это связано с тем, что любое государство на каком-то этапе своего развития может столкнуться с чрезвычайной ситуацией, требующей принятия специальных мер для локализации негативных последствий, вызванных либо действиями человека, либо действиями стихийных сил природы, либо агрессивными действиями других государств. В данных случаях обычные нормы обеспечения общественного правопорядка практически перестают действовать. Для пресечения противоправных действий, стабилизации общественно-политической обстановки и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в подобных случаях требуются принципиально другие меры, предполагающие введение особых правовых режимов, в зависимости от вида чрезвычайной ситуации. От обычных мер поддержания правопорядка они отличаются тем, что действуют не только в отношении лиц, допускающих правонарушения или преступления, а непосредственно затрагивают интересы всего населения, проживающего в регионе, ограничивая предоставленные ему права и накладывая дополнительные обязанности.

В юридической литературе категория «правовой режим» используется достаточно широко. В толковом словаре под термином «режим» понимается государственный строй; образ правления; точно установленный порядок жизни; система правил, мероприятий, необходимых для достижения той или иной цели; условия деятельности, работы, существования чего-либо¹.

¹ Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 423.

Институт правовых режимов достаточно широко используется в юридической теории и практике. Его существование и развитие связано с решением, урегулированием и обеспечением практической реализации ряда важнейших комплексных проблем, относящихся преимущественно к сфере международной и внутригосударственной безопасности.

Природа особых или специальных правовых режимов исходит из общей характеристики правового режима, под которым понимается «способ управления, совокупность административных мероприятий»¹ или «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели»². В контексте рассматриваемой темы одно из определенных термина «режим» означает «установленный порядок жизни»³.

Существуют разные подходы к определению правового режима. А. В. Мелёхин под правовым режимом понимает определяемую законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей⁴.

В. Б. Рушайло считает, что правовой режим – это основанная на единых правовых принципах и установленная законодательством система правового воздействия, использующая специфические юридические формы и метод правового воздействия на общественные отношения⁵.

В. В. Ласточкин определяет правовой режим как совокупность правовых установлений и необходимых организационных управленческих мероприятий, обеспечивающих порядок реализации отдельными гражданами своих соответствующих прав и обязанностей, а также такой порядок деятельности государственных органов и общественных объединений, который наиболее адекватно отвечает интересам обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на данном строго ограниченном участке государственного управления⁶.

¹ *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. М., 1998. Т. 3. С. 1670.

² Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2000. С. 1005.

³ *Даль В.* Указ. соч. С. 1670; *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1985. С. 586.

⁴ *Мелёхин А. В.* Особые правовые режимы. М., 2005. С. 29.

⁵ *Рушайло В. Б.* Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 16.

⁶ *Ласточкин В. В.* Административно-правовые режимы и охрана государственной границы. М., 1999. С. 55–56.

И. Л. Дьяченко под особым или специальным правовым режимом понимает особый порядок деятельности публичных структур, общественных институтов, жизни граждан, при котором перераспределяются полномочия органов власти и управления, ограничиваются права и свободы граждан, возлагаются дополнительные обязанности на юридических и физических лиц¹.

Таким образом, под *особыми правовыми режимами* понимаются режимы, вводимые на всей территории Российской Федерации или ее части, в случае возникновения угроз внешнего и внутреннего характера суверенитету и территориальной целостности страны, правам и свободам ее граждан, предусматривающие специальный режим деятельности не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и других субъектов правоотношений: предприятий, учреждений, организаций, физических и юридических лиц.

При всех различиях в подходах к понятию особого правового режима у них есть общее: особый правовой режим всегда предполагает расширение полномочий соответствующих органов государственной власти, обеспечение данного правового режима и необходимых правоограничений других субъектов в зоне его действия, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Любое государство мира может столкнуться с ситуацией, когда в силу причин объективного и субъективного характера нормальное функционирование общества и государства становится невозможным вследствие возникновения различного рода чрезвычайных ситуаций. В свое время Ш. Л. Монтескье сказал: «Опыт народов, самых свободных, какие когда-либо существовали на Земле, заставляет меня признать, что бывали случаи, когда нужно на некоторое время набросить на свободу покрывало, как некогда покрывали статуи богов»². Справедливость этого высказывания подтверждается исторической практикой развития большинства стран мира. Как отмечает С. В. Пчелинцев, правовой институт особых правовых (исключительных) режимов, наиболее распространенными из которых являются режимы чрезвычайного и военного положения, имеет глубокие исторические корни в отечественном праве и законодательстве большинства зарубежных государств³.

¹ Дьяченко И.Л. Конституционный режим военного положения (по реализации индивидуального и коллективного права на самооборону): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 15.

² Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 2018. С. 178–179.

³ Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 131.

Сравнительно-правовой анализ конституций и законодательных актов зарубежных стран свидетельствует о наличии регламентации различных особых государственно-правовых режимов. Так, чрезвычайное положение регламентируется в законодательстве Великобритании, США, Ирландии, Португалии, Испании, Дании, Швеции, Индии, Франции, Венгрии, Канады; осадное положение – в нормативных актах Франции, Греции, Испании, Португалии; состояние войны – Италии, Франции; состояние напряженности и состояние обороны – ФРГ; состояние угрозы и исключительное положение – Испании; военное положение – Великобритании; состояние опасности войны – Швеции; состояние федерального вмешательства или федеральной интервенции – в законодательстве США, Аргентины, Бразилии, Мексики, Венесуэлы; прямое президентское правление – Индии.

В различных странах особые правовые режимы называются по-разному, но всегда в их основе лежит введение особого режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий, а также установленные законом определенные ограничения некоторых прав и свобод граждан¹.

Исследования показывают, что использование государством особых правовых способов регулирования общественных отношений насчитывает многовековую историю. Еще римские юристы отмечали, что «особое право – это то, которое введено властью, установившей его в отклонение от точного содержания (общих норм) для удовлетворения какой-нибудь потребности»².

Вообще институт возникновения специальных правовых режимов (например, чрезвычайного положения) в истории человечества не имеет точной даты. Профессор Е. А. Скрипилёв считает, что одной из первых форм специального правового режима был институт диктатуры. Он является «очень древним и восходит еще к царскому периоду» древнеримского государства с республиканской формой правления (VI–I вв. до н. э.). В первоначальном, истинном значении этого слова диктатором называлось должностное лицо, стоящее во главе ополчения общины римского народа. К его назначению прибегали лишь при чрезвычайных обстоятельствах (состояние войны или волнения внутри государства) и на срок не более 6 мес. На закате Римской республики сенат уполномочивал высших магистров прибегать к любым сред-

¹ Мамонтов А. Г. и др. Сравнительное правоведение: учеб. пособие. М., 2013.

² Памятники Римского права. Дигесты Юстиниана. М., 1996. С. 167.

ствам, в т. ч. и неконституционным, чтобы овладеть ситуацией и сохранить действующий политический режим¹.

В последующем изначальный смысл предназначения диктатора постепенно видоизменился. Диктатором стал называться глава государства, действующий на постоянной основе и обладающий фактически неограниченными полномочиями во всех сферах жизнедеятельности общества.

Первый французский Закон об осадном положении был принят 8 июля 1791 г., который предусматривал введение военного и осадного положения, но исключительно в случае военных действий. Позднее, Законами 10-го и 19-го фруктидора² V года Республики, наряду с понятием действительного осадного положения, объявляемого в условиях войны, вводилось понятие «фиктивного осадного положения», которое объявлялось не только на территории военных действий, но и во «внутренних общинах», не только в местности, осажденной неприятелем, но и в местности, осажденной мятежниками. Однако первые парламентские акты, регламентирующие этот правовой режим, в большинстве европейских государств были приняты только во второй половине XIX в.

Опыт Франции успешно был распространен на всю Европу: 4 июня 1851 г. в Пруссии был принят закон, регламентирующий правовой режим осадного (военного положения) и предусматривающий применение этой исключительной меры как «в случае внешней военной опасности, так и в мирное время, на случай восстания при крайней опасности, угрожающей общественному спокойствию» с обязательным оповещением населения. В 1869 г. аналогичный закон был принят в Австро-Венгрии, в 1870 г. – в Испании³.

При этом общей чертой всех особых правовых режимов того времени являлось установление повышенной ответственности (в т. ч. по законам военного времени) за неподчинение приказам и распоряжениям властей, а также введение комплекса ограничений прав и свобод граждан и установление дополнительных обязанностей различного характера⁴.

¹ Скрипильев Е.А. История государства и права древнего мира: учеб. пособие. М., 1993. С. 50–51.

² Фруктидор (фр. *fructidor*, от лат. *fructus* – плод) – 12-й месяц французского республиканского года с 18 августа по 16 сентября, – календаря, действовавшего с октября 1793 г. по 1 января 1806 г.

³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных государств. В 2-х т. / отв. ред. Н.А. Крашенинников. М., 2003. Т. 2. С. 114–115.

⁴ Пчелищев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 98.

В XIX в. введение особых правовых режимов предусматривало:

1) переход полномочий гражданской власти по охране безопасности и порядка всецело в руки военной власти. Гражданская власть продолжала, однако, осуществлять те функции, которые не отнимала у нее военная власть;

2) наделение военной власти чрезвычайными полномочиями полицейского характера, ограничение различных гражданских прав и свобод;

3) передачу преступлений и проступков против безопасности республики, против конституции, против порядка и общественного мира, каково бы ни было звание главных виновников и соучастников, на рассмотрение военных судов.

В России нормативно возможность использования особых мер охраны общественного порядка была установлена 14 августа 1881 г., когда после убийства Александра II было издано Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия¹. В этом Положении говорилось: «Незыблемость основных начал великих преобразований минувшего царствования, а равно правильное и спокойное действие учреждений, на твердом основании общих законов установленных, составляют наиболее прочный залог благоденствия и преуспевания нашего Отечества. Мы не можем, однако ж, не признать, что прискорбные события и смута в государстве вызывают печальную необходимость допустить на время чрезвычайные меры преходящего свойства для водворения полного спокойствия и искоренения крамолы».

Это Положение предусматривало различные виды чрезвычайного положения для борьбы с революционным движением, среди которых такие как: 1) положение усиленной или чрезвычайной охраны; 2) исключительные меры по охране общественной безопасности, вводимые в местностях, необъявленных на исключительном положении; 3) военное и осадное положение, вводимое по усмотрению Верховной Власти не только в случаях внешней войны, но и в случаях внутренних волнений; 4) исключительные положения, предоставленные административным властям особыми (как общими, так и сепаратными) законами.

Хотя это Положение вводилось как «чрезвычайная мера преходящего свойства» и являлось временным законом, рассчитанным на три года, но фактически просуществовало вплоть до революции,

¹ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законодательства Российской империи. В 33-х т. СПб., 1912. Т. 14. Приложение 1 к ст. 2.

периодически продлеваемое Кабинетом Министров, а в последующем – Государственной Думой. Причиной продления действия Положения послужило все более разрастающееся революционное движение. Соответственно, меры, применяемые государственными органами по обеспечению режима чрезвычайного положения в том или ином регионе, носили откровенно карательный характер. В. М. Гессен охарактеризовал существовавшую в то время практику применения государством чрезвычайных мер охраны общественного порядка как «...систему принципиального беззакония»¹.

Кроме того, в дореволюционной России предусматривалось и введение правового режима военного положения в приграничных областях при военной опасности или в каких-либо иных местностях государства в случае внутренней опасности, когда обычные полномочия органов управления оказывались недостаточными для обеспечения государственного порядка и общественного спокойствия. Под военным положением понималась «совокупность исключительных мер, применяемых в какой-либо части государства при чрезвычайных условиях внешней или внутренней опасности, как то нашествия неприятеля или народные волнения, когда обычные полномочия органов управления оказываются недостаточными для обеспечения государственного порядка и общественного спокойствия»².

После Октябрьской революции 1917 г. основные положения законодательства об особых правовых режимах принципиально не изменились, приобретя еще более жесткий характер, присущий для права тоталитарного государства в целом. Во время гражданской войны институт военного положения использовался не только в целях военной защиты РСФСР, но и был самым теснейшим образом связан с практическим осуществлением функции военного подавления сопротивления свергнутых классов внутри страны.

В первые годы существования Советского государства, когда постоянно вспыхивали социальные конфликты, объяснявшиеся классовым противоборством, именно использование особых правовых режимов сыграло решающую роль для утверждения позиций советской власти, т. к. это позволяло мобилизовать все средства и ресурсы, в т. ч. и людские, для победы над классовым врагом.

Обстоятельства, при наступлении которых предусматривалось введение каких-либо чрезвычайных мер (а именно, исключительного положения; военного положения не на театре военных действий;

¹ Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908. VIII. С. 177.

² Брокгауз Ф. А., Ефрон О. А. Энциклопедический словарь. СПб., 1892. С. 849.

военного положения на театре военных действий), перечислялись в Положении о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, утвержденном ЦИК и СНК СССР 3 апреля 1925 г. Указанное Положение явилось первым нормативно-правовым актом, в целом регулирующим порядок введения и обеспечения особого правового режима в СССР. Конституция СССР 1924 г. не содержала норм о чрезвычайных мерах охраны общественного порядка. Не вошли положения о них и в первоначальную редакцию Конституции СССР 1936 г. Лишь в 1938 г. на первой сессии Верховного Совета СССР было принято предложение дополнить ст. 49 Конституции СССР пунктом, предоставляющим Президиуму Верховного Совета СССР право объявлять в отдельных местностях или по всему СССР военное положение в интересах обороны или общественного порядка и государственной безопасности¹. 22 июня 1941 г. в связи с началом Великой Отечественной войны Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «О военном положении», согласно которому в Советском Союзе вводился данный правовой режим.

В Конституции СССР 1977 г. понятие «чрезвычайное положение» не предусматривалось. В ст. 121 Конституции СССР говорилось, что «Президиум Верховного Совета СССР объявляет в интересах защиты СССР военное положение в отдельных местностях или по всей стране». Однако данная мера, как и меры, предусмотренные ранее, прежде всего предназначались для защиты СССР от внешнего нападения, т. е. в случае международного вооруженного конфликта. По-видимому, считалось, что чрезвычайные меры, направленные на решение внутренних проблем, государству больше не потребуются. Крутой поворот в развитии страны, курс на демократизацию общественной и политической жизни привели в движение те глубинные процессы, которые в условиях тоталитарной системы просто не могли появиться. Особенно ярко это проявилось в национальной политике. В ряде регионов бывшего Советского Союза начались социальные конфликты на межнациональной почве, сопровождавшиеся многочисленными жертвами среди мирного населения.

В связи с этим Верховный Совет СССР 11 декабря 1988 г. принял Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР», в соответствии с которым, наряду с военным положением, была предусмотрена еще одна мера – объявление чрезвычайного положения (ст. 119 п. 14 Конституции

¹ Первая сессия Верховного Совета СССР: Стенографический отчет. М., 1938. С. 119.

СССР)¹. В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»², а 17 мая 1991 г. – аналогичный Закон РСФСР «О чрезвычайном положении»³. В настоящее время данный правовой режим в Российской Федерации регулируется Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»⁴. 30 января 2002 г. был принят Федеральный конституционный закон «О военном положении»⁵.

В современных условиях возможность введения особых правовых режимов является важным элементом государственно-правовых систем большинства государств мира. В. Д. Подуфалов справедливо отмечает, что подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве⁶. Свидетельством тому служат некоторые международные документы о правах человека, регулирующие определенные общепризнанные стандарты поведения государства в ситуациях чрезвычайного положения. В общей форме этот вопрос решен и в Международном Пакте о гражданских и политических правах, принятом ООН в 1966 г. и ратифицированном Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. Напомним, что Российская Федерация является одним из участников этого Международного Пакта как правопреемница СССР⁷.

Ст. 4 Пакта констатирует, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения особого правового режима в любом государстве, является возникновение такой ситуации, при которой «жизнь нации находится под угрозой». Поэтому любое государство вправе использовать данный правовой институт для решения каких-то внутренних проблем.

Анализ конституций иностранных государств позволяет выделить два режима осуществления государственной власти – нормальный и чрезвычайный. Существует *два правовых института, регламентирующие чрезвычайный режим*, – это институты «чрезвычайного положения» и «военного положения». Как представляет-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

² Там же. 1990. № 3. Ст. 40.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 773.

⁴ О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁵ О военном положении: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. (ред. от 1 июля 2017 г.) № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375

⁶ Подуфалов В. Д. Соблюдение международных гуманитарных обязательств в условиях режима чрезвычайного положения // Московский журнал международного права. 1992. С. 58.

⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 1. Ст. 291.

ся, исходя из терминологии, первый из них направлен на защиту общества и государства от возникшей внутренней угрозы, второй – от внешней.

В то же время в разных странах понимание и употребление терминологии может существенно различаться. Например, в Индии, где нет специального института военного положения, согласно Конституции, существует три вида чрезвычайного положения, требующего отхода от обычного конституционного механизма управления: чрезвычайное положение, вводимое на всей территории федерации в связи с войной, внешней агрессией или вооруженным восстанием; вводимое в отдельных штатах в связи с несостоятельностью конституционного механизма в них; чрезвычайное положение в области финансов¹.

Конституция ФРГ, например, наряду с несколькими видами института чрезвычайного положения, устанавливает следующие виды института военного положения: военное положение, вводимое в связи с защитой от военного нападения; вводимое в связи с состоянием внешней напряженности; вводимое в связи с выполнением союзнических обязательств².

Законодательство Франции в кризисных ситуациях допускает введение чрезвычайного положения, осадного положения и состояния войны³.

При всем многообразии правовых режимов, вводимых в зависимости от вида чрезвычайной ситуации, характера и степени угрозы, в их содержании можно выделить определенные общие элементы и основные черты, характерные именно для особых правовых режимов, которые и отличают особые правовые режимы от многочисленных иных правовых режимов и позволяют выделить данный правовой институт в государственно-правовом механизме государства.

1. Особые правовые режимы вводятся при возникновении на территории государства или его части определенной ситуации экстраординарного характера, угрожающей поступательному развитию общества и государства и несущей угрозу правам и свободам граждан. Основаниями их установления являются *два обязательных условия*: фактическое (чрезвычайная ситуация определенного вида); юридическое (наличие заблаговременно принятого федерального конституционного закона или федерального закона). Введение

¹ Конституция Индии. М., 1956. С. 235–241.

² Конституция ФРГ. См.: Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2002. С. 93, 110–113.

³ Конституция Франции. См.: *там же*. С. 87, 89.

особых правовых режимов рассматривается законодательством как крайняя мера, применяемая государством в целях предотвращения, пресечения или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

2. Введение особого правового режима прямо или косвенно предусматривается текстом Конституции РФ и конкретизируется специальным федеральным законодательством, а порядок введения требует соблюдения определенной процедуры не только внутри (согласование с Федеральным Собранием РФ), но и вне территории страны (обязательное уведомление руководства сопредельных государств и международных организаций).

3. Продолжительность действия особых правовых режимов носит временный характер – фиксированный (чрезвычайное положение) или неопределенный, но с обязательным указанием на необходимость устранения условий, послуживших основанием их введения, и достижения восстановления конституционного строя, подписания акта о капитуляции, ликвидации непосредственной угрозы, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (военного положения, правового режима контртеррористической операции) и т. д.

4. Особые правовые режимы устанавливаются в целях обеспечения взаимодействия в данных ситуациях органов государственной власти, общественных организаций, физических и юридических лиц на основе права. Это необходимо, поскольку в условиях введения такого режима происходит расширение полномочий органов государственной власти и, соответственно, ограничение определенных прав и свобод граждан, других субъектов правоотношений и возложение на них дополнительных обязанностей. Объем вводимых ограничений должен носить последовательно постепенный и исчерпывающий характер и должен соответствовать характеру лежащих в основе этого реальных угроз.

5. В основе введения особого правового режима лежит необходимость повышения в чрезвычайных ситуациях различного характера эффективности управленческой деятельности соответствующих органов государственной власти, требуемой для скорейшей ликвидации негативных последствий, вызванных этими ситуациями, путем урегулирования отношений внутри аппарата управления, рационального использования его правовых, людских, информационных и технических ресурсов.

В целом можно сделать вывод, что введение особого правового режима на территории государства или его части является крайней мерой обеспечения безопасности государства, защиты прав и свобод его граждан. Применение особого правового режима происходит в тех случаях, когда обычных мер для устранения последствий

возникшей чрезвычайной ситуации криминогенного или природно-техногенного и экологического характера, либо для отражения непосредственной угрозы суверенитету, территориальной целостности государства оказывается недостаточно.

Введение особого правового режима, с одной стороны, предоставляет возможность органам государственной власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение возложенных на них в этих непростых условиях функций, а с другой – является важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности иных участников данных общественных отношений: граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Именно введение особого правового режима делает «прозрачными» применяемые органами государственной власти необходимые для ликвидации негативных последствий различных экстраординарных ситуаций меры, в т. ч. связанные с определенными ограничениями некоторых прав и свобод. Все это в совокупности служит важнейшей гарантией обеспечения прав и свобод граждан, проживающих или находящихся в зоне действия особого правового режима, будь это режим чрезвычайного или военного положения.

§ 2. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях введения чрезвычайного и военного положения

Действующее конституционное законодательство Российской Федерации предусматривает возможность введения двух особых правовых режимов обеспечения безопасности личности, общества и государства. Ст. 56 Конституции РФ предусматривает возможность введения режима чрезвычайного положения, а ч. 2 ст. 87 Конституции РФ предусматривает возможность введения режима военного положения в случае агрессии против Российской Федерации. Детально основания и порядок введения данных правовых режимов регламентируются соответствующими федеральными конституционными законами¹.

Чрезвычайное положение определяется как «особое правовое положение, вводимое на определенный период в силу исключительных обстоятельств и допускающее применение особых мер

¹ О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; О военном положении: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. (ред. от 1 июля 2017 г.) № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

для поддержания порядка»¹. В России определение чрезвычайного положения впервые было дано видным отечественным правоведом В. М. Гессеном, которому принадлежит первая в России фундаментальная работа, посвященная институту чрезвычайного положения, изданная в Санкт-Петербурге в 1908 г. В. М. Гессен под «исключительным положением» понимал «совокупность исключительных полномочий, в чем бы они ни состояли, предоставленных правительственной власти, при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства»².

В действующем Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее – Закон о чрезвычайном положении) под чрезвычайным положением понимается вводимый в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей (ст. 1)³.

Международное право предусматривает возможность ограничения определенных прав и свобод граждан. Так, Пакт о гражданских и политических правах (п. 1 ст. 4) подтверждает, что «во время чрезвычайного положения в государстве, когда и жизнь нации находится под угрозой, ... могут применяться меры в отступлении от своих обязательств по настоящему Пакту...»⁴. Но так как эти отступления могут привести к нарушению прав человека в условиях чрезвычайного положения, этот же Пакт жестко регламентирует границы таких отступлений. Во-первых, они должны соответствовать «остроте положения», во-вторых, «не могут быть несовместимыми с другими обязательствами страны по международному праву», и в-третьих, не должны влечь за собой дискриминации «на основании расы, цвета кожи, пола, языка, религии и социального положения».

¹ БСЭ. 3-е изд. М., 1978. Т. 29. С. 235.

² Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908. VIII. С. 74.

³ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Пакт о гражданских и политических правах // Международное гуманитарное право и права человека. М., 1990. № 13. С. 12.

В п. 2 ст. 4 Пакта специально оговаривается, что введение чрезвычайного положения не может служить основанием для каких-либо отступлений от норм Пакта, гарантирующих «право на жизнь, запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека, обращения и наказания, запрета рабства, лишения человека свободы» (ст. 6).

При отступлении от своих обязательств, государство, ратифицировавшее Пакт о гражданских и политических правах, должно немедленно информировать мировое сообщество (через посредство Генерального секретаря ООН) о положениях, из-за которых оно отступило; о причинах, побудивших его к такому решению; и о сроке, когда оно прекращает такое отступление (п. 3 ст. 4).

Сам характер международного гуманитарного права в целом и обязательства государства, принятые им на себя при заключении международно-правовых документов, в частности, предполагают, что отступления от нормального состояния должны быть сведены к абсолютному минимуму, и критерии, которые оправдывают введение чрезвычайного положения, должны интерпретироваться строго ограничительно¹. Во Всеобщей декларации прав человека говорится, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе» (п. 2 ст. 29)².

Соответственно, в законодательстве практически всех стран мира содержатся специальные положения, ограничивающие определенные права и свободы человека. Но, тем не менее, как уже говорилось, речь идет о возможности временного ограничения прав и свобод граждан на основаниях и в пределах, установленных законом, которое может быть применено в целях защиты конституционного строя, обеспечения и защиты прав и свобод граждан, восстановления правопорядка, в т. ч. и в условиях применения такого способа федерального вмешательства как введение режима чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации.

Кроме того, данные правоограничения возможны только в конкретных, строго определенных случаях. Так, Конституция США предусматривает возможность ограничения прав и свобод

¹ *Домрин А.Н.* Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // Международная жизнь. 1993. № 5/6. С. 154.

² Рос. газ. 1995. 5 апр.

граждан в случае, «если этого потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения» (п. 2 разд. 9)¹. Конституция ФРГ допускает «вмешательство в эти права только на основании закона» и только в случаях, «когда такие ограничения необходимы для предотвращения грозящей опасности основам свободного демократического строя федерации или земли, или их существованию» (ст. 12, 18), либо «в случае наступления состояния внутренней напряженности» (ст. 87)².

Характер международного права в целом и обязательства государств, принятые ими на себя при заключении соответствующих международно-правовых актов, предполагают, что ограничения правового статуса граждан в случае введения чрезвычайного положения должны быть сведены к абсолютному минимуму, и что основания введения чрезвычайного положения должны интерпретироваться строго ограничительно.

В докладе «Исследование последствий для прав человека происшедших в последнее время событий, касающихся ситуаций, известных под названием осадного или чрезвычайного положения», представленном в июле 1982 г. на 35-й сессии Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, перечисляются семь таких принципов:

1) официальное заявление (объявление) о введении чрезвычайного положения;

2) немедленно или сделанное в кратчайшие сроки уведомление мирового сообщества о введении чрезвычайного положения, его причинах и характере принимаемых мер;

3) требуется, чтобы указываемые обстоятельства представляли собой чрезвычайную и неизбежную опасность для государств, угрожающую существованию нации;

4) чрезвычайные меры, предпринимаемые государством, должны быть соразмерны с требованиями момента. Они должны соответствовать степени опасности кризисной ситуации и не могут выходить за те строгие пределы, которых требует создавшееся положение;

5) меры, предпринимаемые в период действия чрезвычайного положения, не должны сопровождаться дискриминацией исключительно на основе расы, цвета кожи, национальной принадлежности и т. д.;

6) чрезвычайные меры не могут противоречить основным правам и свободам граждан или ограничивать их;

¹ Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 352.

² Там же. С. 71–73, 95–96.

7) любые чрезвычайные меры должны носить исключительно временный характер¹.

Российское законодательство также предусматривает возможность ограничения определенных прав и свобод граждан. В Конституции РФ в ч. 3 ст. 55 предполагается возможность ограничения, прав и свобод человека и гражданина. Причем специально оговаривается, что данные ограничения могут быть осуществлены только в соответствии с федеральным законом и только «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Необходимость ограничения некоторых прав и свобод в условиях чрезвычайного положения объясняется тем, что введение данного правового режима на какой-либо территории приводит к тому, что на ней, в рамках этой конфликтной ситуации, новые общественные отношения, которые возникают среди субъектов, приобретают качественно иное состояние, что особенно ярко отражается на их правовом положении. Происходит своеобразное перераспределение взаимных прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц. Суть заключается в следующем:

1. Режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга полномочий существующих органов государственной власти, в т. ч. органов исполнительной власти, по охране общественного порядка и нормализации обстановки, либо в возложении таких обязанностей с представлением прав на специально создаваемые для этого органы, а также в усилении ответственности должностных лиц за неисполнение обязанностей, которые возлагаются на них с введением чрезвычайного положения.

2. Социальная ситуация может складываться таким образом, что граждане, проживающие на данной территории, фактически не смогут реализовать многие права и свободы, а также выполнять возложенные на них законом обязанности. Это особенно характерно для чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера, но не исключено и в ситуациях, связанных с социальными конфликтами. С другой стороны, в условиях любых чрезвычайных ситуаций реализация многих прав гражданами может не только не способствовать стабилизации сложившейся конфликтной ситуации,

¹ *Домрин А. Н.* Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // *Международная жизнь.* 1993. № 5/6. С. 155.

но и наоборот, привести к дальнейшему увеличению социальной напряженности в зоне конфликта.

Чтобы подвести под поведение участников данных общественных отношений юридическую основу, введение чрезвычайного положения нормативно закрепляет временное ограничение основных прав и свобод граждан и возложение на них дополнительных обязанностей. Правомерное ограничение в данном случае выступает и как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией¹. Его цель – устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации (ст. 2 Закон о чрезвычайном положении²).

При этом ограничение правового статуса граждан при введении режима чрезвычайного положения допускается лишь в определенных рамках, не противоречащих как внутреннему законодательству, так и соответствующим международно-правовым актам, а также вытекающих из сущности и назначения режима чрезвычайного положения.

В качестве государственно-правового института режим чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм, определяющих: 1) основание для введения режима; 2) государственный орган (или органы), уполномоченный вводить чрезвычайное положение; 3) порядок его введения; 4) временные и пространственные границы действия; 5) ограничение прав и свобод граждан и прав юридических лиц, и возложение на них дополнительных обязанностей, связанных с особым режимом деятельности органов государственной власти и управления, предприятий и учреждений; 6) временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации.

Содержание режима чрезвычайного положения определяется целью его введения. Ст. 2 Закона о чрезвычайном положении гласит, что «целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защита конституционного строя Российской Федерации».

¹ Хазанов С.Д. Правомерное ограничение административно-правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 5. С. 59–63.

² СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Чрезвычайное положение вводится для защиты государственного и общественного строя от угрожающих его существованию каких-либо посягательств внутреннего характера. Цель введения режима чрезвычайного положения – устранение возможности возникновения или повторения какой-либо чрезвычайной ситуации, особенно криминогенного характера. Для непосредственной стабилизации складывающейся обстановки такой режим предоставляет государственным органам особые полномочия, необходимые в конечном итоге для обеспечения и защиты прав и свобод граждан.

Действующий Закон о чрезвычайном положении в ст. 3 предусматривает **две группы оснований для введения режима чрезвычайного положения**: а) социальные конфликты криминогенного характера: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований и т. д.; б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (способные повлечь) человеческие жертвы, значительные материальные потери и др.

Согласно ст. 88 Конституции РФ, «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе». В соответствии с Законом о чрезвычайном положении, утверждение Указа Президента о введении чрезвычайного положения относится к компетенции Совета Федерации, который обязан это сделать в течение 72 ч.

Содержание чрезвычайных ситуаций широко и многообразно, а проявляться они могут в различных сферах государственной и общественной жизни, получая в каждой свое конкретное выражение. На основе обобщения обстоятельств введения чрезвычайного положения, в различных регионах Российской Федерации и других государствах можно выделить следующие *проявления чрезвычайных ситуаций*:

1. В сфере государственной власти: органы государственной власти субъектов РФ не обеспечивают надлежащее осуществление своих функций; блокируется выполнение решений федеральных органов государственной власти, предпринимаются попытки насильственного изменения установленного конституционного строя.

2. В сфере хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения региона: организация забастовок, прекращение работы предприятий, в т. ч. связанных с жизнеобеспечением населения, перебои в снабжении продуктами, водой, электричеством, газом; прекращение работы транспорта.

3. В общественно-политической сфере: значительная активизация деятельности различного толка националистических и сепаратистских объединений, подрывных групп; разжигание национальной розни и вражды, втягивание в противоборство широких слоев населения; эскалация напряженности в обществе.

4. В сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью: массовые погромы, поджоги, убийства и другие беспорядки, охватывающие весь регион в целом; блокирование работы правоохранительных органов; захват заложников из числа сотрудников правоохранительных органов; постоянная угроза жизни, здоровью населения и сотрудников ОВД.

Для нейтрализации вышеуказанных экстремальных ситуаций необходимы чрезвычайные меры, к числу которых и относится введение режима чрезвычайного положения.

Одним из элементов правового института чрезвычайного положения является ограничение или приостановление осуществления определенных прав и свобод граждан, в случае его введения, и возложение на них дополнительных обязанностей. Обычно это означает временный, в рамках закона, отказ от гарантий личной неприкосновенности граждан и неприкосновенности жилищ, усиление административной и уголовной ответственности, ограничение части политических и социально-экономических прав. Современное международное право и, в частности, международные конвенции в области прав человека признают возможность временных ограничений гражданских прав и свобод в случае возникновения каких-либо исключительных обстоятельств.

Введение режима чрезвычайного положения на какой-либо территории приводит к тому, что на данной территории возникающие общественные отношения между субъектами приобретают качественно иное состояние, что особенно ярко отражается на правовом положении этих субъектов. Происходит своеобразное перераспределение взаимных прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц.

Вопросы определения, правовой регламентации и реального обеспечения правового статуса населения в условиях чрезвычайного положения очень важны и необходимы. Причем речь идет не только об обеспечении и охране прав и свобод граждан в усло-

виях чрезвычайного положения (хотя этот вопрос самый главный), но и о том, что от него должна строиться вся деятельность государственных органов по обеспечению этого режима. Речь идет: 1) о соблюдении Конституции и международных обязательств Российской Федерации; 2) о поддержании легитимности режима чрезвычайного положения; 3) о выполнении обязательств власти перед гражданами; 4) о создании необходимого политического и психологического климата согласия на территории введения режима чрезвычайного положения, а также необходимых условий жизнедеятельности населения¹.

Четкая регламентация правового статуса населения в условиях чрезвычайного положения позволяет повысить определенность и предсказуемость социального поведения людей в условиях экстремальных ситуаций, его стабильность, определить основание и содержание юридической ответственности всех субъектов чрезвычайного положения. Это особенно необходимо в современных условиях, когда пробелы и неясности в правовом регулировании режима чрезвычайного положения могут превратить его в орудие политической борьбы, оправдание произвола и насилия по отношению к населению, проживающему в зоне чрезвычайного положения.

Ограничение правового статуса граждан в условиях чрезвычайного положения может происходить двумя способами: 1) посредством приостановления действия отдельных статей Конституции, гарантирующих права и свободы, т. е. фактического ограничения правоспособности граждан, способности иметь субъективные права и юридические обязанности, предоставленные им законом; 2) путем установления в рамках чрезвычайного положения тех или иных ограничений, запретов, затрагивающих правовой статус личности, с возложением на граждан ответственности за то или иное совершенное правонарушение.

Современное российское законодательство использует второй способ регулирования правового режима чрезвычайного положения и правового статуса граждан, проживающих в зоне введения этого режима. Конституция РФ предусматривает, что ограничения прав и свобод граждан возможны в строго установленных случаях. Они вводятся, прежде всего, «для защиты конституционного строя страны в установленном законом порядке». В перечень таких случаев входит и введение режима чрезвычайного положения на территории страны или ее части.

¹ Жалинский А.Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения. Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 26.

Особенностью правового регулирования в условиях чрезвычайного положения является издание органами государственной власти нормативных актов, действие которых распространяется не на конкретных лиц, а на граждан вообще. Их действие распространяется только на население, проживающее или временно находящееся на территории действия режима чрезвычайного положения. В то же время существуют права, которые не подлежат ограничению даже в условиях введения такого режима.

Международный пакт о гражданских и политических правах, положения которого имеют обязательную силу для стран, его ратифицировавших, в т. ч. и для Российской Федерации, в п. 1 ст. 4 подтверждает, что «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой ... государства могут применять меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту...». Пункт 2 этой же статьи содержит перечень прав, подлежащих обязательному соблюдению. К их числу относятся: «право на жизнь, право на признание правосубъектности индивида, право на свободу мысли, совести и религии»¹.

Согласно действующему в России законодательству, в условиях чрезвычайного положения могут применяться следующие меры, влияющие на реализацию гражданами своих прав и свобод и выполнение возложенных на них обязанностей:

1) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, в т. ч. установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

2) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

3) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

4) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

5) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах // Международное гуманитарное право и права человека. 1990. № 13. С. 9.

6) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра (ст. 11 Закона о чрезвычайном положении).

В случае введения чрезвычайного положения по обстоятельствам криминогенного характера, указанным в п. «а» ст. 3 данного Закона, дополнительно могут вводиться следующие меры:

1) введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

2) ограничение свободы печати и других СМИ путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники; установление особого порядка аккредитации журналистов;

3) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

4) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

5) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, – временное изъятие также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами;

6) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

7) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Рос-

сийской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца (ст. 12 Закона о чрезвычайном положении).

Прогрессивный характер Конституции РФ подтверждается тем, что она в ч. 3 ст. 56 также выделяет перечень тех прав и свобод граждан, которые не подлежат никакому ограничению, а именно: право на жизнь; право на обеспечение достоинства личности; право на неприкосновенность частной жизни; личную и семейную тайну; право на защиту своей чести и доброго имени; свобода совести, свобода вероисповедания; право на свободу использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной деятельности; право на жилище. Кроме того, не допускается сбор, хранение, использование и раскрытие информации о частной жизни лица без его согласия. В соответствии с Конституцией РФ, в условиях чрезвычайного положения, каждому гарантируется весь комплекс прав человека и гражданина, предусмотренных ст. 46–54 Конституции.

Особое значение в этой части имеют соответствующие нормы Закона о чрезвычайном положении, устанавливающие гарантии прав граждан и ответственность должностных лиц в условиях чрезвычайного положения. В Законе говорится, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которые требует острота создавшегося положения.

Данные меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

В Законе о чрезвычайном положении специально предусматриваются гарантии имущественных и социальных прав граждан и организаций в период действия чрезвычайного положения.

В соответствии со ст. 29, лицам, мобилизованным для проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, в соответствии с п. «е» ст. 13 данного Закона, гарантируется оплата труда в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств, или ликвидации их последствий, предоставляются жилые помещения, возмещается причиненный материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь на условиях и в порядке, установленных Правительством РФ.

Организации, имущество и ресурсы которых использовались в соответствии с п. «в» ст. 13 этого Закона, имеют право на возмещение причиненного ущерба в порядке и размерах, установленных Правительством РФ.

В настоящее время законодательство практически всех стран мира содержит специальные нормы, охраняющие конституционный строй государства от различного рода посягательств, в т. ч. и агрессивных действий со стороны других государств.

Российская Федерация в этом плане не исключение. В соответствии со ст. 87 Конституции РФ, «в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение».

В соответствии со ст. 3 Федерального Конституционного закона «О военном положении», актами агрессии против Российской Федерации, независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации, признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска, независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, – равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Под **военным положением** понимается особый правовой режим, вводимый Президентом РФ на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, в соответствии с Конституцией РФ, в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации (ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении»¹).

Правовой институт военного положения имеет глубокие исторические корни, как в российском законодательстве, так и в законодательстве большинства зарубежных государств. Специальные законы, приостанавливающие в периоды военной опасности на определенной территории действие текущих законов и наделяющие чрезвычайными полномочиями конкретный орган исполнительной власти, занимали значительное место уже в древнем Риме².

В средневековой Европе отдельными видами особых режимов являлось первоначально осадное положение, а затем и военное поло-

¹ О военном положении: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. (ред. от 1 июля 2017 г.) № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

² Пчелинцев С. В. Развитие законодательства об осуществлении правосудия в условиях особых правовых режимов: история и современность // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 98.

жение, которые длительное время не регламентировались специальными нормативными актами. Первый закон по данному вопросу был принят во Франции¹ только в 1791 г. Характерным примером европейского законодательства об осадном (военном) положении середины XIX в. являлся Прусский закон от 4 июня 1851 г., предусматривавший применение этой меры не только в период войны, но и в мирное время «на случай восстания при крайней опасности, угрожающей общественному спокойствию» с обязательным оповещением населения.

Военный энциклопедический словарь определяет военное положение как «особый правовой режим в стране или отдельной ее части, устанавливаемый обычно решением высшего органа власти при исключительных обстоятельствах»². В административном праве под режимом военного положения понимается установление на основании законов военного времени повышенной ответственности за неподчинение приказам и распоряжениям военных властей, а также введение комплекса мер, связанных с ограничением прав граждан и установлением дополнительных обязанностей³.

Наряду с определением оснований и порядка введения военного положения в Российской Федерации, мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение, полномочий органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения, особенностей их функционирования в период действия военного положения, данный Федеральный конституционный закон «О военном положении» предусматривает определенные ограничения некоторых прав и свобод граждан.

Изучение зарубежной практики применения режима военного положения имеет большое значение и для понимания объективной необходимости ограничения прав и свобод граждан в условиях осуществления режима военного положения. Как свидетельствует исторический опыт, кризисные моменты в истории большинства государств вызывали необходимость временного ограничения отдельных прав и свобод граждан при тех или иных чрезвычайных обстоятельствах.

Как справедливо отмечают В.В. Маклаков и Б.А. Страшун, «конституции часто предусматривают возможность ограничения

¹ *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 91.

² *Ахромеев С.Ф.* Военный энциклопедический словарь. М., 1986. С. 140.

³ *Додонов В.Н., Румянцев О.Г.* Энциклопедический юридический словарь. М., 1996. С. 43.

тех или иных прав и свобод при чрезвычайных обстоятельствах (война, стихийное бедствие и т. п.)»¹. Действительно, законодательством большинства государств Европы (ФРГ, Греции, Испании, Франции и др.) в интересах обороны и национальной безопасности допускаются некоторые ограничения прав и свобод граждан в период военного (особого, осадного) положения. Так, в Германии в период состояния обороны могут быть ограничены права граждан на работу по профессии или выбор рабочего места, на свободу передвижения, неприкосновенность жилища, а также налагаться дополнительные гражданские повинности трудового характера. Во Франции на граждан также могут налагаться повинности в интересах национальной обороны. Согласно ст. 55 Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 г., действие отдельных прав и свобод могут быть приостановлены в случае объявления чрезвычайного или осадного положения в соответствии с условиями, предусмотренными Конституцией.

В Португалии введение военного положения должно сопровождаться опубликованием списка прав и свобод, осуществление которых приостанавливается².

В целом результаты анализа зарубежного законодательства свидетельствуют, что подобные ограничения в зарубежных странах, как правило, характеризуются следующими факторами:

- 1) не распространяются на основные права граждан;
- 2) носят исчерпывающий характер;
- 3) применяются только на основании соответствующего законодательного акта.

Поэтому даже при введении военного положения основные неотъемлемые права человека (на жизнь, достоинство личности, равноправие и отсутствие дискриминации, неприкосновенность частной жизни, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, вероисповедания, судебную защиту прав и свобод) непременно соблюдаются.

Анализ зарубежных конституций объективно свидетельствует о том, что в цивилизованных государствах защита прав и свобод человека все более становится целью законодательства и правовой политики, что соответствует положениям основных международно-

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / под ред. Б. А. Страшуна. М., 1995. С. 121.

² Конституция Испании // Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 297–354; ст. 19 Конституции Португалии от 2 апреля 1976 г. // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 525.

правовых документов в области прав человека, участником которых является и Россия¹.

Международная практика применения института военного положения свидетельствует о том, что законодательство большинства зарубежных государств рассматривает военное положение в качестве правового института, регламентирующего чрезвычайный режим осуществления государственной власти в ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным. При этом поддержание режима военного положения практически неизбежно связано с ограничениями прав и свобод граждан, приобретающими зачастую неоправданно жесткий характер. В этой связи представляется крайне важным объективное сочетание целесообразности и разумной достаточности мер государственного ограничения прав и свобод граждан. При этом данные меры не должны противоречить установленным в обществе основам правопорядка и конституционным нормам.

В среде ученых-государствоведов существуют различные мнения о пределах ограничения и вообще ограничениях прав человека при введении правового режима военного положения. В частности, С. Н. Бабурин обращает внимание на то, что «в отличие от подхода к чрезвычайному положению, Конституция не содержит для территорий военного положения каких-либо изъятий в ограничении прав и свобод»². Действительно, в ст. 87 Конституции РФ, устанавливающей основания объявления Президентом РФ военного положения, не содержится прямого упоминания о возможности ограничения при этом прав и свобод граждан, как это, например, непосредственно предусматривает редакция ст. 88 Конституции РФ о чрезвычайном положении.

Однако это вовсе не означает, что при военном положении права и свободы граждан вообще не подлежат какому-либо ограничению. Подобные суждения, на наш взгляд, представляются ошибочными, поскольку не учитывают предоставленной ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможности ограничения на основании федерального закона прав и свобод граждан в пределах, которые необходимы для обеспечения безопасности страны и обороны.

Справедливой представляется позиция Г. В. Васильевой, которая считает, что, по аналогии с нормами о режиме чрезвычайного положения, в условиях военного положения не подлежат ограни-

¹ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы М., 2000. С. 150.

² Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997, С. 98.

чению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ (о праве на жизнь, достоинстве личности, неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, о свободе совести и вероисповедания, о праве на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности, о праве на жилище, о праве на судебную защиту прав и свобод и т. д.), поскольку именно эти права не могут быть ограничены в силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ даже в условиях введения чрезвычайного положения. Аналогичной точки зрения придерживаются также В. В. Лазарев, С. В. Пчелинцев и некоторые другие авторы¹.

В частности, В. Е. Чиркин считает, что в условиях военного положения отдельные конституционные права и свободы (свобода собраний, демонстраций, печати и др.) могут быть ограничены, но только в той мере и на такой период времени, в каких это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом важно, что, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, некоторые права и свободы не могут быть ограничены и в условиях чрезвычайного положения. Как справедливо полагает В. Е. Чиркин, эту норму, по аналогии, можно распространить в определенном объеме и на военное положение².

В ст. 87 Конституции РФ не содержится прямого упоминания о возможности ограничения прав и свобод граждан во время военного положения, как это непосредственно предусматривает редакция ч. 1 ст. 56 Конституции РФ (о чрезвычайном положении). Однако это вовсе не означает, что при военном положении права и свободы граждан вообще не подлежат какому-либо ограничению либо могут вообще не иметь пределов ограничений. Подобные суждения представляются ошибочными, поскольку не учитывают нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, закрепляющей, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Это не только совпадает по смыслу с содержанием ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, но и прямо основа-

¹ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 400; *Пчелинцев С. В.* Права человека и вооруженные конфликты: учебник / отв. ред. проф. В. А. Карташкин. М., 2001. С. 90–91.

² Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б. И. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994. С. 423.

но на положениях ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 31 мая 1996 г. (в ред. от 27 декабря 2019 г.) № 61-ФЗ «Об обороне», дающей понятие военного положения как особого правового режима деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающей ограничения прав и свобод граждан. Тезис о том, что государство связано правом, означает, что «государство не вправе издавать законов, противоречащих праву»¹. Поэтому возможные ограничения прав и свобод граждан в условиях военного положения и нашли свое отражение в действующем Федеральном конституционном законе от 30 января 2001 г. (в ред. от 1 июля 2017 г.) № 1-ФКЗ «О военном положении», основанном на положениях основного закона государства – Конституции РФ².

В соответствии со ст. 7–11 данного Федерального конституционного закона, на граждан Российской Федерации *в условиях введения правового режима военного положения могут накладываться следующие ограничения*, которые С. В. Пчелинцев условно классифицирует *по трем основным группам*.

К первой группе таких ограничений, по аналогии с соответствующими положениями Закона о чрезвычайном положении³ (ст. 11–12), отнесены следующие меры:

– введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

– запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

– запрещение забастовок и иных форм приостановления или прекращения деятельности организаций;

– ограничение движения транспорта и осуществление их досмотра;

– установление запретов на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток (введение комендантского часа);

– предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, а также органам военного управления права осуществлять при необходимости проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный

¹ Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1996. С. 113.

² СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

³ СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств (с предоставлением дополнительного права, но только по основаниям, установленным федеральным законом, осуществлять задержание граждан и транспортных средств на срок до 30 суток);

- запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и медицинских препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков;

- изъятие у граждан в случаях, предусмотренных федеральными законами, оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ.

Ко второй группе временных запретов и ограничений, применяемых в условиях военного положения, с учетом особых целей военного положения по созданию условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации, отнесены такие меры, как:

- запрещение работы приемопередающих станций индивидуального пользования;

- введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

- интернирование (изоляция), в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

- запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

- изъятие, в соответствии с федеральными законами, необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества;

- установление запретов и ограничений на выбор места пребывания либо места жительства.

Третью группу временных мер, применяемых на территории, на которой введено военное положение, составляют меры, предусмотренные Федеральными законами: «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»¹ и «О гражданской обороне»².

¹ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014; СЗ РФ. 1998. № 29. ст. 3395.

² СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

Таким образом, можно констатировать, что действующий Федеральный конституционный закон «О военном положении» и другие федеральные законы, предназначенные для регулирования отношений, возникающих в условиях военного времени, содержат достаточно обширный список ограничений определенных прав и свобод граждан. Однако это объективно необходимо и служит, прежде всего, целям достижения победы над соответствующим противником, посягающим на суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации. Но временные ограничения отдельных прав граждан в этих условиях должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и допускаться только в той мере, в какой это необходимо для нужд обороны государства и обеспечения его безопасности, не затрагивать основополагающих прав и свобод граждан, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признаку пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

§ 3. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции

Общепризнано, что правительство каждого суверенного государства, в т. ч. и Российской Федерации, не только имеет право, но и несет обязанности по защите единства и территориальной целостности страны. Поэтому применение государством в установленных пределах и в соответствующей форме силы на своей территории для защиты и сохранения существующего конституционного строя является правомерным.

В настоящее время многие страны мира напрямую столкнулись с ситуациями резкого увеличения числа преступлений террористического характера, что стало серьезной проблемой для безопасности и даже для выживания человечества. Совершаемые террористами взрывы домов, вагонов метро, террористические акты на улицах, рынках, стадионах, в торговых центрах, захваты самолетов, автобусов, школ, театров, больниц, сопровождаемые массовой гибелью граждан, – все это приводит к росту политической, межнациональной, национально-религиозной напряженности как внутри страны, так и на международной арене.

Международный и внутригосударственный терроризм является на сегодняшний день одним из существенных факторов, подрывающих национальную безопасность государств. Причем новейшей тенденцией развития современного терроризма становится его структурное объединение и глобализация целей; «местный» терроризм постепенно становится составным элементом, ячейкой международного, что существенно повышает опасность данного явления для современного цивилизационного уровня развития. В целом, это потенциальная опасность новых мировых войн, истребления и деградации человечества¹. В последнее время это явление переросло из преступной деятельности локального характера в хорошо организованную глобальную сеть. Яркие примеры международного терроризма в мире – организация «Аль-Каида» и образовавшаяся после ее распада радикальная исламистская группировка ИГИЛ (Исламское государство). В ее рядах числится до 40–50 тыс. боевиков различных национальностей и религий.

Терроризм – сложное, системное явление в общественно-политической жизни государства. Он имеет идеологическую, организационную, финансовую, политическую, агитационно-пропагандистскую, уголовную составляющие, свою питательную среду, своих бойцов и лидеров борьбы. Терроризм реализуется посредством осуществления террористической деятельности, включающей в себя:

- 1) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
- 2) подстрекательство к террористическому акту;
- 3) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
- 4) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
- 5) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
- 6) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих, или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

¹ С 2000 года в мире было зафиксировано более 72 тысяч терактов, унесших жизни почти 170 тысяч человек. // РИА Новости. Режим доступа: URL: <https://ria.ru/infografika/20160122/1363384811.html> (дата обращения: 15.02.2019).

Терроризм в наши дни стал общественно-политической проблемой номер один, поскольку его масштабы приобрели поистине глобальное значение. В полной мере с проблемами терроризма столкнулась и Российская Федерация.

Важнейшую роль в реализации антитеррористической деятельности государства играет законодательное обеспечение этой деятельности. Юридическое определение терроризму и террористической акции в Российской Федерации дано в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. (в ред. от 31 декабря 2014 г.) № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹ (далее – Закон о противодействии терроризму). В этом законе определяются правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, общественных объединений и организаций, независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан².

В соответствии с этим Федеральным законом, под терроризмом понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Закон о противодействии терроризму формулирует понятие террористического акта, определяемого как совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях.

Указанный закон устанавливает основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом.

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3808.

² *Киялсханов Х. Ш., Гончаров И. В.* ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. пособие. М., 2013.

В целях защиты прав и свобод граждан, проживающих или находящихся на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, на период ее проведения, ч. 3 ст. 12 Закона о противодействии терроризму допускается применение следующих мер и временных ограничений:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в ОВД Российской Федерации (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, а также осуществление поиска на каналах электрической связи и в почтовых отправлениях в целях выявления информации об обстоятельствах совершения террористического акта, о лицах, его подготовивших и совершивших, и в целях предупреждения совершения других террористических актов;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям, независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях – и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей. Порядок возмещения расходов, связанных с таким использованием транспортных средств, определяется Правительством РФ;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения, и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций, независимо от форм собственности, для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в т. ч. с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Необходимо отметить, что в Законе о противодействии терроризму впервые в отечественном законодательстве закрепляется не только возможность использования Вооруженных Сил РФ в борьбе с терроризмом, но и в ст. 6 регламентируется порядок их применения. В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы РФ могут применяться:

1) для пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами;

2) для пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безопасности национального морского судоходства;

3) для участия в проведении контртеррористической операции в порядке, предусмотренном Законом о противодействии терроризму;

4) для пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Решение о применении Вооруженными Силами РФ военного снаряжения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз принимается Президентом РФ.

Права человека в условиях проведения контртеррористической организации защищаются не только национальным, но и международным законодательством, путем наложения ограничений на соответствующие органы, осуществляющие проведение данной операции. В связи с тем, что в настоящее время общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, правовое обеспечение деятельности данных органов государственной власти предполагает использование этих принципов и норм, в частности международных стандартов, касающихся непосредственной деятельности по обеспечению прав и свобод граждан¹. Такие стандарты содержатся во многих международных договорах Российской Федерации и в ряде международных документов, носящих рекомендательный характер, но официально поддержанных и принятых Россией к исполнению. Применительно к ОВД, необходимо выделить: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (ООН, 1979 г.), Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН, 1990 г.) и некоторые другие².

Эти документы содержат принципы, которые должны лежать в основе деятельности ОВД и других государственных органов:

– недопущение пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающее человеческое достоинство видов обращения и наказания лиц, а также проведение их ссылками на распоряжение вышестоящих лиц или исключительные обстоятельства, любое чрезвычайное положение (ст. 5 Кодекса);

– неизменное уважение и защита достоинства и прав каждого человека (ст. 2 Кодекса);

– использование должностными лицами по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это воз-

¹ *Корабельникова Ю.Л.* Значение двусторонних международных договоров в развитии международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 3 (35). С. 104–108.

² *Мулукаев Р. С. и др.* Международные договоры в деятельности полиции: учеб. пособие. М., 2014.

можно, ненасильственных средств до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия (ст. 4 Основных принципов);

– неприменение огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения (ст. 4 Основных принципов);

– применение огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка при разгоне собраний насильственным образом – лишь в том случае, когда нельзя применить менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо (ст. 14 Основных принципов) и др.¹

Кодекс предусматривает жесткий контроль соблюдения законности при применении силы: «...Произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия рассматривается как уголовное преступление». Более того, «приказ не может рассматриваться как оправдание незаконного применения оружия подчиненным. Отказ от таких действий не должен повлечь за собой никаких уголовных или дисциплинарных мер». Изменения в Кодексе возможны только в сторону ужесточения правил поведения должностных лиц. Хотя обязанность исполнения этих принципов нормативно не закреплена, она следует из Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, где в ст. 3 говорится, что МВД России руководствуется в своей деятельности не только внутригосударственным законодательством, но и «общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации».

Кроме того, необходимость законодательного урегулирования подобного рода ситуаций объясняется еще и тем, что реализация особых правовых режимов предполагает формирование специальных прав у субъектов их осуществления. Таковыми субъектами являются население, сотрудники и должностные лица органов государственной власти, сотрудники ОВД и военнослужащие Вооруженных Сил РФ.

Наделение сотрудников ОВД и военнослужащих Вооруженных Сил РФ специальным правовым статусом обусловлено спецификой и сложностью задач, решаемых ими с риском для жизни в условиях особых правовых режимов, и предполагает право на льготы, компенсации, различные виды помощи. В этой связи Закон о противодействии терроризму в ст. 20 содержит гарантии прав лиц, уча-

¹ Громова О. Н., Барбин В. В., Корабельникова Ю. Л. Международные переговоры и участие в них органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 2011.

ствующих в противодействии терроризму. В соответствии с данной статьей, названные лица находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите. К указанным лицам также относятся:

1) военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом;

2) лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий;

3) члены семей лиц, обозначенных в п. 1 и 2 настоящей части, если необходимость в обеспечении их защиты вызвана участием указанных лиц в борьбе с терроризмом.

Социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в порядке, определенном Правительством РФ. Возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу лиц, указанных в ст. 20 Закона о противодействии терроризму, в связи с их участием в борьбе с терроризмом, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством РФ.

Контрольные вопросы

1. Общая характеристика особых правовых режимов.
2. Особенности правового статуса личности в условиях правового режима чрезвычайного положения.
3. Особенности правового статуса личности в условиях правовых режимов военного положения и контртеррористической операции.
4. Полномочия ОВД в условиях особых правовых режимов.

ГЛАВА 8. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Зарождение института омбудсмена (анализ мировой практики)

§ 2. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

§ 3. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

§ 1. Зарождение института омбудсмена (анализ мировой практики)

Весьма важным государственным институтом в механизме обеспечения прав личности является должность омбудсмена. Данный термин происходит от слова «*umbud*» (в средневековом шведском языке это слово означало полномочие, поручение).

В классическом понимании этого института, омбудсмен – это государственный орган, предусмотренный конституцией или законом, возглавляемый независимым публичным должностным лицом, ответственный перед законодательной властью, осуществляющий на основании закона контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, но без права изменения принятых ими решений.

В качестве прообраза омбудсмена представляет интерес институт «Мухтасиба» (Muhtasib), созданный государственным деятелем Арабского халифата – халифом Омаром I (634–644 гг.), который выступал в качестве блюстителя общественной морали и защитника справедливости. Концепция его института получила широкое распространение и развитие в мусульманском мире. В эпоху Аббасидов (750–847 гг.) появилось ведомство «Диван аль Мазалим» (Diwan al Mazalim), функцией которого было рассмотрение жалоб населения, направленных против государственных чиновников. «Диван аль Мазалим» возглавлялся «Кадии аль Кадият» (Qadi al Qadiat) – верховным судьей, дословно – «судьей судей».

Институт омбудсмена в его классическом понимании впервые был основан в Швеции, в связи с необходимостью установления баланса между широкими полномочиями короля и достаточно ограниченными полномочиями парламента. В 1809 г. Шведским риксдагом принят Документ о правлении (конституционный акт), положениями которого парламенту предоставлялось право изби-

рать специальное должностное лицо для надзора за соблюдением законодательных актов парламента публичными органами власти, которое получило название «Омбудсмена юстиции».

Возникнув в начале XIX в., институт омбудсмена принял широкое распространение лишь после Второй мировой войны: сначала в Северной Европе, а затем и в других европейских странах – в Америке, Азии и Африке.

Отличительной чертой классического омбудсмена является его учреждение именно актом парламента. Данное положение основано на Парижских принципах¹, в соответствии с которыми полномочия омбудсменов четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг ведения.

В каждом государстве, учредившем институт омбудсмена, изначально, как правило, одно должностное лицо осуществляло соответствующие полномочия. Постепенно происходило расширение его компетенции, в результате чего получила распространение практика назначения омбудсменов в различных сферах.

В настоящее время в мире прослеживается две тенденции. Суть первой состоит в существовании нескольких омбудсменов: например, польской Конституцией учреждено два парламентских уполномоченных – Защитник гражданских прав² и Защитник прав ребенка, а также законодательно установлена возможность назначения трех заместителей Защитника гражданских прав, при этом один из них должен заниматься делами военнослужащих.

Отражением второй тенденции является опыт Франции, где в разное время были созданы различные независимые органы по защите прав и свобод граждан (например, Медиатор Республики, Защитник детей, Национальная комиссия по деонтологии безопасности и др.). Однако учреждение большого количества подобных органов привело к необходимости объединения хотя бы некоторых из них с целью унификации и оптимизации их деятельности. В 2008 г. во Франции была проведена конституционная реформа, в результате которой учреждена должность Защитника прав³

¹ Официальный сайт ООН. Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. № 48/134. Режим доступа: URL: www.un.org (дата обращения: 20.10.2019).

² Пашков Р. Конституции государств (стран) мира / Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. Ст. 81. Режим доступа: URL: www.worldconstitutions.ru (дата обращения: 20.10.2019).

³ Пашков Р. Конституции государств (стран) мира / Конституция Франции от 4 октября 1958 г. (с изм. от 23 июля 2008 г.). Ст. 71–1. Режим доступа: www.worldconstitutions.ru (дата обращения: 20.10.2019).

и упразднен ряд независимых органов. Их функции были распределены между заместителями Защитника прав: один из них, Защитник детей, и два вице-председателя, ответственные за деонтологию¹ в области безопасности, а также за борьбу против дискриминации и за содействие равенству.

Наряду с классическими моделями парламентских уполномоченных по правам человека, в последние десятилетия получили развитие специализированные виды омбудсменов в рамках исполнительной власти, т. н. исполнительные омбудсмены (квазиомбудсмены): омбудсмены по делам военнослужащих, заключенных, правовые омбудсмены, омбудсмены полиции, омбудсмены по правам ребенка, по правам предпринимателей, по делам равноправия и др. Помимо государственных, стали учреждаться и общественные омбудсмены. Появились банковские, университетские, школьные и другие общественные омбудсмены. Свое название «квазиомбудсмены» получили в связи с тем, что классические парламентские омбудсмены обладают независимостью от органов исполнительной власти, осуществляя за ними контроль, а квазиомбудсмены назначаются органами исполнительной власти и отчетываются о своей деятельности перед ними.

Особенностью института омбудсмана является оценка им решений и действий административных, исполнительных органов не только с точки зрения закона, но и комплексно, посредством анализа деятельности государственных органов в целом, вынося решение о человечности, справедливости и целесообразности их действий. Именно этот аспект значительно расширяет возможности омбудсмана по защите гражданских прав и повышает его авторитет в обществе.

Деятельность омбудсмана более демократична по сравнению с другими органами, осуществляющими защиту прав граждан, и основана на исключении принудительных мер для устранения нарушений в деятельности органов исполнительной власти, и, кроме того, подкреплена принципом бесплатного производства.

В большинстве стран омбудсмен избирается парламентом на определенный срок (Дания, Португалия, Финляндия, Швеция), в некоторых странах – на неопределенный срок (Великобритания, Шри-Ланка). В ряде государств институт омбудсмана построен на превалировании исполнительной власти над законодательной. Например, омбудсмены во Франции и на Филиппинах назначаются

¹ Деонтология, или деонтологическая этика (от др.-греч. – «должное») – учение о проблемах морали и нравственности, раздел этики.

на должность президентом. В Великобритании омбудсмен назначается королевой по предложению правительства. В ряде стран установлен запрет на повторное получение мандата омбудсмена (Франция, Филиппины).

В разных странах неодинаковы и требования, предъявляемые к претендентам на должность омбудсмена. Так, согласно шведскому закону, омбудсменами могут быть лица с юридическим образованием и достойной репутацией. В Финляндии для омбудсмена необходимы выдающиеся познания в области права. Омбудсмен Республики Филиппины, называющийся там «Танодбаян», должен являться членом адвокатуры Филиппин и в течение 10 или более лет быть судьей или заниматься юридической практикой на Филиппинах. Польский Защитник гражданских прав должен обладать не только знаниями в области права, но и быть общепризнанным авторитетом за счет высоких моральных качеств и социальной активности. Кроме того, в большинстве стран предусматривается условие о недопустимости совмещения поста омбудсмена и других публичных должностей.

Как правило, омбудсмен может сам уйти в отставку до истечения срока своих полномочий, либо его смещают с должности по решению законодательного органа. Парламентский Уполномоченный Великобритании возглавляет свое учреждение до отставного возраста (65 лет). Его могут освободить от должности по собственной просьбе или сместить решением обеих палат парламента. Омбудсмен Филиппин может быть смещен с занимаемой должности только в порядке применения процедуры импичмента, а омбудсмен федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания Германии может быть досрочно отстранен от своей должности ландтагом без объяснения причин.

В США, Германии и других федеративных государствах компетенция омбудсмена распространяется и на уровень субъектов (штатов, провинций), где они могут иметь свои представительства. Законодательно может быть предусмотрена возможность учреждения в субъектах федерации собственных омбудсменов (например, в Канаде, в Австралии). В унитарных государствах омбудсмены также могут создавать территориальные представительства (например, в Польше могут создаваться территориальные представительства в отдаленных от столицы воеводствах).

Наиболее важным элементом правового статуса омбудсменов является их компетенция. Несмотря на то что в целом компетенция омбудсменов содержит ряд общих черт в различных странах, сфера ее распространения неодинакова. В функции омбудсмена Швеции

входит надзор за законностью в работе судов, всех государственных и муниципальных органов и учреждений, их персонала, а также других должностных лиц. Омбудсмены Швеции, наряду с административным надзором, осуществляют контроль за выполнением законов и других нормативных актов, а также проверку состояния правовой помощи при уголовном преследовании. Надзор омбудсмена Финляндии распространяется на министров правительства и, следуя общемировой практике, в государстве также учреждены посты специализированных омбудсменов.

Французский Защитник прав осуществляет контроль за соблюдением прав и свобод государственными административными органами, территориальными коллективами, публичными учреждениями, а также любым органом, на который возложена миссия публичной службы. В обязанности специального уполномоченного Парламента по управлению Республики Шри-Ланка входит проведение расследований по жалобам о нарушениях основных прав и других несправедливых поступках служащих полиции и служащих государственных корпораций, местных органов власти и других институтов.

Парламентский Уполномоченный по делам администрации в Великобритании рассматривает жалобы граждан, в которых содержатся требования устранить несправедливость, ущемление их прав, совершенное в результате плохого, недолжного, неудовлетворительного управления. При этом к источникам «плохого управления» можно отнести как закон, на основании которого вынесено решение, так и процедуру принятия решения или осуществления акта, либо качество самого решения или деятельности. Действия парламентского Уполномоченного не могут затрагивать решений правительства и кабинета, но, тем не менее, деятельность отдельных министров может быть объектом его контроля. Вне поля деятельности этого омбудсмена – децентрализованная и местная администрация. Представляется, что это связано с учреждением и функционированием Уполномоченных в Англии, Шотландии, Уэльсе, Северной Ирландии, а также развитием данного института на местном уровне (учреждены уполномоченные по делам местной администрации Англии, Шотландии и Уэльса).

В сфере деятельности правоохранительных органов на основании Закона о судах и правовых службах (1990 г.) осуществляет деятельность Уполномоченный Англии и Уэльса по делам правовых служб. Он рассматривает жалобы на деятельность лиц, осуществляющих юридическую практику, в т. ч. должностных лиц поли-

ции. В 2009 г. был принят Закон об омбудсмене по делам правовых служб Ирландии¹.

Сфера деятельности польского Защитника гражданских прав – это отношения между гражданином и органами государства, общественными организациями, учреждениями и т. д. Он вмешивается только тогда, когда произошло нарушение закона. Его контроль распространяется и на деятельность общественных организаций в том объеме, в каком они выполняют функции, порученные администрацией.

Если говорить об общих чертах омбудсменов, то рассмотрение ими жалобы начинается с момента ее принятия. В большинстве государств омбудсмены имеют прямой контакт с гражданами. Исключение составляет Великобритания, где жалобы подаются только через членов парламента. Это т. н. парламентский фильтр. Затем омбудсмен приступает к выяснению обстоятельств дела, поскольку большинство жалоб нуждается в получении дополнительных материалов и их оценке.

При рассмотрении жалобы омбудсмен реализует свои полномочия по проверке и разрешению спорных вопросов, которые в ней содержатся. Для этого он имеет право знакомиться и изучать различные документы государственных органов, получать необходимые материалы и информацию от официальных лиц, проводить проверочные действия, требовать объяснения от должностных лиц, государственных служащих и граждан. Омбудсмен имеет право прямого контакта с лицом, подавшим жалобу, и другими лицами, которые могут помочь в ее рассмотрении и разрешении. Все органы и организации, к которым обращается омбудсмен, обязаны взаимодействовать с ним и оказывать ему содействие во всех определенных законом формах.

Важным элементом обеспечения эффективности деятельности омбудсмена является его независимость. Он осуществляет свои функции независимо от иных органов государственной власти, руководствуясь в своей деятельности законом, нормами морали и справедливости. Такая независимость является необходимым условием и предпосылкой выполнения возложенных на него функций.

Независимость омбудсмена обеспечивается еще и тем, что законодательством разных стран установлена дисциплинарная, административная и даже уголовная ответственность за воспрепятствова-

¹ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М., 2015.

ние его деятельности, непредоставление запрашиваемой информации (например, во Франции предусмотрен штраф в размере 15 тыс. евро и тюремное заключение на один год).

В каждом государстве, где учрежден институт омбудсмана, его место в механизме государственной власти определяется таким образом, что он не подменяет иные органы власти при осуществлении своих правозащитных функций, а является дополнительным средством правовой защиты по отношению к действующим правовым механизмам и заполняет пробелы в юридическом контроле за административной властью.

Вместе с тем **важной особенностью омбудсмана как независимого посредника между гражданами и государственными органами** является то, что он не имеет права самостоятельно корректировать решения государственных органов или должностных лиц. В задачу омбудсмана входит оказание морального воздействия, обоснование необходимости изменения принятого государственным органом решения, изложение аргументированной позиции, которые позволяют убедить органы власти принять решение в пользу гражданина¹. Однако, несмотря на отсутствие у омбудсмана полномочий по изменению решений государственных органов, он наделен определенными правами в случае обнаружения нарушений законности, вплоть до возбуждения гражданского судопроизводства и уголовного преследования (Швеция, Финляндия, Польша).

Обнаружив нарушение прав и свобод гражданина, омбудсмен выносит представление или заключение. Этот документ он направляет органу или должностному лицу, в действиях (бездействии) которого выявлено нарушение прав личности.

Мировая практика деятельности омбудсменов показывает, что во многих случаях в результате их деятельности происходит восстановление законных прав. Чтобы избежать ненужной огласки, органы власти серьезно относятся к требованиям омбудсмана и в большинстве случаев удовлетворяют их, а в некоторых – омбудсмен получает отказ. В такой ситуации он может обратиться со специальным докладом в парламент. В дальнейшем парламент, используя свои контрольные полномочия, оказывает воздействие на должностных лиц администрации, исполнительных органов с целью удовлетворения обоснованной жалобы гражданина.

¹ Рыжов А.А. Взаимосвязь политического и морального в праве // Юридическая теория и практика в истории современной России: сб. научных статей / ред. К.Е. Сигалов М., 2010. С.42–53.

При рассмотрении ряда жалоб омбудсмен сталкивается и с такой ситуацией, когда гражданину нанесен ущерб действиями должностных лиц в связи с несовершенством примененных правовых норм, обязательных для исполнения. В этом случае омбудсмен не вправе проводить проверку по жалобе, т. к. действия должностных лиц основаны на законе. Однако он может проводить анализ подобных ситуаций и вносить предложения парламенту или в правительство с целью совершенствования действующего законодательства.

Очень важной формой деятельности всех омбудсменов, которая в полной мере отражает объем выполняемой ими работы, является ежегодный доклад парламенту. В большинстве стран омбудсмен отчитывается о своей работе только перед парламентом, органом которого он является. Доклад омбудсмена публикуется в печати.

Таким образом, в деятельности омбудсмена можно выделить четыре основные функции, которые в целом демонстрируют специфику этого института. *Первая функция* направлена на выяснение всех обстоятельств дела о нарушении прав гражданина и охватывает многочисленные полномочия омбудсмена, позволяющие провести объективную проверку по жалобе. *Вторая функция* состоит в направлении государственному органу, допустившему ущемление прав человека, заключения с целью восстановления нарушенных прав. *Третья функция* реализуется путем анализа систематических, массовых нарушений прав человека и подготовки предложений, направленных на совершенствование законодательства или правоприменительной практики. *Четвертая функция* – информационно-воспитательная, осуществляется путем информирования общественности о своей работе посредством общих и специальных докладов, выступлений в СМИ, консультирования государственных органов и общественных организаций по какому-либо вопросу, входящему в их компетенцию.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что институт омбудсмена в настоящее время востребован во всем мире. Помимо государственных и общественных омбудсменов, существуют международные: например, Европейский омбудсмен в рамках Евросоюза, что свидетельствует об эффективности и необходимости данного института, который дополняет существующую систему гарантий правовой защиты, и, несомненно, является важным правовым институтом защиты прав человека для современной России.

§ 2. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Институт омбудсмана в его классическом понимании считался в СССР буржуазным и малоэффективным. В частности, аппарат омбудсмана рассматривался лишь «как внешне независимое учреждение в буржуазных государствах, ничтожная эффективность которого предопределена законом»¹. Тем не менее, и в царской России, и в СССР осуществлялась защита интересов личности государством. Самое главное изменение, которое произошло в Советском государстве в рассматриваемой сфере, состояло в том, что защита прав человека стала не милостью, как это было в Российской Империи (Челобитный приказ, Комиссия прошений), а обязанностью государства². Так, уже в 1919 г. в СССР было образовано Бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц при Госконтроле, Центральное и местные отделения Бюро Жалоб и заявлений.

Вместе с тем в СССР считалось, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры, обладающие полномочиями рассматривать жалобы на действия должностных лиц и служащих, являются независимыми и, несомненно, эффективнее осуществляют защиту прав и свобод человека. Зарубежные ученые также обращали внимание на сходство полномочий Генерального прокурора СССР и омбудсмана³. При этом советский прокурор, контролировавший обеспечение законности, прав и свобод граждан, одновременно выступал защитником государственных интересов, являясь государственным обвинителем. Тем не менее эти две роли оказались несовместимыми, и неудивительно, что постепенно на первый план вышли государственные интересы⁴.

В середине 80-х гг. XX в. начали происходить изменения политики государства в сфере защиты основных прав и свобод челове-

¹ Шемшученко Ю., Мурашин Г. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 143.

² Майорова М. С. и др. Конституционная и международная защита прав человека в социальном государстве // Социально-практические науки. 2016. № 4. С. 153–156.

³ Aradillas A. Todo Sobre el Defensor del Pueblo. Barcelona, 1985. P. 33–34; Rowat D. C. The Ombudsman: Citizen's Defender. London, 1968. P. 150–151.

⁴ Механизмы защиты прав человека в России. Доклады Комитета адвокатов по правам человека / ред. Л. Архипова. М., 1996. С. 92. См. также: Aradillas A. Todo sobre el Defensor del Pueblo. Barcelona, 1985. С. 34: «Права и интересы граждан защищены от незаконных нарушений (имеется в виду – прокуратурой), однако главным назначением закона, похоже, является защита социально-политического и экономического строя от врагов народа».

ка и гражданина. В 1987 г. была создана Общественная комиссия по гуманитарному сотрудничеству и правам человека при Советском комитете за европейскую безопасность и сотрудничество, которую возглавил народный депутат СССР Ф.М. Бурлацкий. В состав комиссии вошли ученые, которые впоследствии внесли заметный вклад в развитие концепции обеспечения прав человека, формирования правозащитных институтов. В частности, это такие ученые, как Э.М. Аметистов, Е. А. Лукашёва, а также деятели культуры, представители религиозных конфессий. Комиссия рассматривала различные вопросы, касающиеся защиты прав человека, как по собственной инициативе, так и по наиболее значительным жалобам граждан, готовила и проводила различные конференции, встречи, семинары. Таким образом, анализ деятельности Комиссии позволяет сделать вывод, что ее работа стала первым шагом на пути к созданию различного рода правозащитных институтов в России¹.

Происходящие в Российской Федерации перемены, все более глубокая интеграция в мировое сообщество, признание приоритета прав и свобод личности – все это привело к пониманию необходимости не только законодательного закрепления, но и высокого уровня гарантированности прав человека. Это подразумевает создание действенных механизмов по их охране и защите, а также соответствующий уровень правосознания и правовой культуры должностных лиц. Каждый орган государственной власти в большей или меньшей степени связан с обеспечением прав личности. Тем не менее в механизме государственной власти России отсутствовали государственные органы, деятельность которых была бы посвящена охране и защите прав человека и гражданина, в связи с чем возникла необходимость совершенствования уже имеющихся правовых средств, а также создания новых институтов, гарантирующих и охраняющих права личности.

Одним из первых, кто предложил использовать в России зарубежный опыт, накопленный в сфере функционирования института омбудсмена, – член Общественной комиссии по гуманитарному сотрудничеству и правам человека при Советском комитете за европейскую безопасность и сотрудничество Э. М. Аметистов. Он представил следующий вариант создания подобного правозащитного института: «На первом этапе следует создать постоянную комиссию Верховного Совета СССР по защите прав и свобод человека на основе паритетного представительства обеих палат. Задачи, полномочия

¹ *Бурлацкий Ф.М.* Проблемы прав человека в СССР и России (1970–80-е и начало 90-х годов) / под общ. ред. О. О. Миронова. М., 1999. С. 89.

и методы деятельности данной комиссии могли бы сочетать в себе опыт омбудсменов и аналогичных структур, существовавших в зарубежных парламентах. Вторым этапом введения в действие парламентского механизма защиты прав и свобод человека состоит в разработке комиссией и представлении Верховному Совету СССР проекта создания института, аналогичного Омбудсмену, ... главной задачей которого было бы рассмотрение индивидуальных случаев нарушений прав и свобод»¹. Однако, в связи с распадом СССР, предложенный порядок формирования института омбудсмена в России не мог быть реализован. Тем не менее данная концепция не потеряла своей актуальности, более того, предложения Э.М. Аметистова и других ученых подготовили почву для дальнейших преобразований в сфере прав человека на последующих этапах развития российской государственности.

Впервые институт омбудсмена в российской системе права получил закрепление в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР в ноябре 1991 г.² Данным документом учреждалась должность Парламентского уполномоченного по правам человека, с целью парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Его назначение на должность входило в компетенцию Верховного Совета РСФСР, устанавливался пятилетний срок полномочий и подотчетность Верховному Совету. Статус создаваемого института парламентского уполномоченного подчеркивался его неприкосновенностью наравне с народным депутатом. Предполагалось принятие закона, регламентирующего его полномочия и организацию деятельности.

Следующим значительным этапом на пути формирования института омбудсмена в России стало закрепление в основном законе – Конституции РФ – гарантии государственной защиты прав и свобод личности, а также отнесение к компетенции Государственной Думы Федерального Собрания России назначение на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, правовой статус которого регламентируется федеральным конституционным законом.

Первым российским Уполномоченным по правам человека был назначен 17 января 1994 г. известный правозащитник, депутат

¹ Аметистов Э.М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве. Сборник обзоров. М., 1989.

² Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Государственной Думы, член фракции «Выбор России» С. А. Ковалёв¹. Одним из первых шагов Уполномоченного по правам человека была подготовка правовой основы его деятельности, в качестве которой на первом этапе был издан Указ Президента РФ от 4 августа 1994 года № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»², положения которого устанавливают, что до принятия соответствующего закона Уполномоченный по правам человека осуществляет полномочия, предоставленные Председателю Комиссии по правам человека при Президенте РФ.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» был принят и вступил в силу 4 марта 1997 г.³ Данный закон регламентирует правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченного), его компетенции, порядок назначения и освобождения от должности. Данные события ознаменовали официальное учреждение в России (впервые в отечественной истории) государственной должности Уполномоченного по правам человека в РФ и соответствующего федерального государственного органа.

Федеральный конституционный закон за период своего действия претерпел определенные изменения. В 2006 г. законодательно закреплена возможность Уполномоченного, в случае массового или грубого нарушения конституционных прав и свобод человека, выступить с докладом на очередном заседании Государственной Думы, обратиться в Государственную Думу с целью проведения парламентского расследования либо парламентских слушаний в связи с данными обстоятельствами.

В рамках общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, в субъектах РФ созданы общественные наблюдательные комиссии. Это повлекло необходимость урегулирования их взаимодействия с Уполномо-

¹ О заместителях Председателя Государственной Думы, председателях и заместителях председателей комитетов Государственной Думы, председателе Мандатной комиссии Государственной Думы, Председателе Счетной палаты, Уполномоченном по правам человека: постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 17 января 1994 г. П. 5 № 13-1 ГД // Ведомости Федерального Собрания РФ, 1994 г. № 1. Ст. 44.

² СЗ РФ. 1994. №15. Ст. 1713.

³ Об Уполномоченном по правам человека в РФ: федер. конституционный закон от 27 февраля 1997 г. (в ред. от 16 окт. 2006 г. № 4-ФКЗ, от 10 июня 2008 г. № 3-ФКЗ) № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; СЗ РФ. 2006. № 43. Ст. 4411; СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2788.

ченным, а в закон были внесены соответствующие дополнения. Более того, общественные наблюдательные комиссии обязаны ежегодно направлять Уполномоченному материалы по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Совершенствование антикоррупционного законодательства привело к необходимости дополнительного урегулирования порядка действий Уполномоченного при возникновении личной заинтересованности, которая может возникнуть при исполнении им должностных обязанностей. В соответствии с законом, он должен сообщать о подобных случаях, а также предпринимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

С целью развития сотрудничества с государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах РФ, закон дополнен положениями, позволяющими Уполномоченному оказывать организационную, правовую, информационную и любую другую помощь в рамках своих полномочий – уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Рассматривая жалобу, он может направлять им запросы. А также создавать совет уполномоченных по правам человека, в состав которого могут быть включены по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Таким образом, вносимые в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» изменения направлены на совершенствование правозащитных механизмов, используемых им в деятельности, не изменяя сущности данного института.

§ 3. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный занимает государственную должность Российской Федерации, которая учреждена как дополнительный способ защиты прав граждан. Институт Уполномоченного является самостоятельным правозащитным органом, функционирующим в рамках российской правовой системы. Уполномоченный не принадлежит ни к судебной, ни к исполнительной, ни к законодательной власти.

Данное должностное лицо призвано осуществлять на территории России контроль за соблюдением прав и свобод человека

и гражданина, гарантированных международными нормативными правовыми актами и российским законодательством. Важно отметить, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, но не подменяет, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод индивида. Он должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина, а также приведению этого законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, которые могли бы повлиять на принимаемые им решения. Данная норма подчеркивает особый государственный статус должности Уполномоченного. Ни Президент РФ, ни Правительство РФ не правомочны поставить под сомнение легитимность пребывания на посту государственного правозащитника¹.

Независимость Уполномоченного состоит и в том, что законодательный мандат на осуществление государственной защиты прав человека не наделяет его какими-либо властными полномочиями. Он использует в своей деятельности только методы убеждения, которые присущи правозащитным объединениям, институтам гражданского общества. Поскольку им не принимаются обязательные для исполнения органами государственной власти и местного самоуправления решения, то они не могут являться предметом обжалования.

Независимость и защиту деятельности Уполномоченного обеспечивает положение о том, что истечение срока полномочий Государственной Думы и ее досрочный роспуск не влекут прекращения его полномочий. Важным элементом статуса Уполномоченного является наличие у него иммунитета. В течение всего срока нахождения в данной должности он не может быть лишен неприкосновенности без согласия Государственной Думы.

¹ *Клименко А.И.* Легитимация государственной политики // Закон и право. 2005. № 4. С. 5–8.

Деятельность Уполномоченного при введении режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращается и не приостанавливается.

В соответствии с требованиями российского законодательства, на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином России, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт правозащитной деятельности.

Выдвижение кандидатов на должность Уполномоченного осуществляется посредством внесения в Государственную Думу конкретной кандидатуры Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и фракциями в Государственной Думе за месяц до окончания срока его полномочий. В случае досрочного освобождения от должности Уполномоченного, новый Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев. Такое положение установлено с целью обеспечения непрерывности функционирования этой службы.

Каждый кандидат выступает на заседании Государственной Думы с краткой программой своей деятельности. В случае отклонения кандидатуры палатой либо если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, для повторного рассмотрения могут быть предложены те же или новые кандидатуры. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы при тайном голосовании. Данное решение оформляется постановлением Государственной Думы.

При вступлении в должность Уполномоченный по правам человека приносит присягу. Приведение к присяге производится председательствующим на заседании Государственной Думы. Таким образом, Уполномоченный принимает на себя обязательство руководствоваться в своей деятельности не только буквой и духом закона, но и гуманизмом, справедливостью. Текст присяги хранится в Государственной Думе. Это призвано продемонстрировать морально-политическую ответственность Уполномоченного перед назначающей его палатой парламента.

Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги и исполняет свои обязанности в течение пяти лет до принесения присяги новым Уполномоченным. Одно и то же лицо может занимать должность Уполномоченного не более двух сроков подряд.

Находясь на своем посту, Уполномоченный не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы

и законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, находиться на государственной службе, а также заниматься политической и коммерческой деятельностью. Исключения составляют только преподавательская, научная и иная творческая деятельность.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может быть досрочно освобожден от исполнения полномочий в случаях: если им не прекращена в течение 14-ти дней со дня вступления в должность деятельность, которая не совместима с его постом; получено гражданство иностранного государства либо вид на жительство, или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; в отношении Уполномоченного вступил в законную силу обвинительный приговор суда; если он не способен по состоянию здоровья или по иным причинам исполнять свои обязанности в течение 4-х мес. подряд; в случае подачи им самим заявления о сложении полномочий.

Защита прав граждан осуществляется Уполномоченным как при непосредственном обращении к нему гражданина с соответствующей жалобой, так и в инициативном порядке. Он может начать производство по своей инициативе, при получении информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан, в случаях, имеющих особое общественное значение, либо когда необходимо защищать интересы лиц, которые не в состоянии самостоятельно использовать правовые средства защиты (например, престарелые, больные, несовершеннолетние и т. д.). В этих ситуациях Уполномоченный обладает правом самостоятельно принимать, в пределах своей компетенции, соответствующие меры, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина.

В остальных случаях, как правило, процедура восстановления нарушенных прав граждан, начинается с обращения к Уполномоченному по правам человека. Однако существуют определенные условия, при выполнении которых жалоба может быть принята им к рассмотрению.

Во-первых, предметом жалобы, направляемой Уполномоченному, могут быть решения или действия либо бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, ущемляющие или ограничивающие права и свободы человека, установленные в международных и российских правовых актах и относящиеся к исполнению государством своих конституционных обязательств по соблюдению прав

и свобод человека. Рассмотрение иных жалоб является недопустимым и расценивается как вмешательство в компетенцию органов исполнительной власти, правосудия и прокуратуры.

Уполномоченный по правам человека не рассматривает жалобы на решения Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, судов Российской Федерации. Уполномоченный, не допуская вмешательства в сферу управления правосудия, вправе проверить по любому уголовному или гражданскому делу, делу об административном правонарушении, рассмотренному судебными органами, решение по которому вступило в законную силу, соблюдение таких конституционных прав человека, как, например, право на равенство всех перед судом, на гарантию судебной защиты прав и свобод человека, на получение квалифицированной юридической помощи, на обеспечение потерпевшим доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Во-вторых, жалоба может быть подана Уполномоченному только после того, как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением. Данное ограничение представляется логичным, т. к. Уполномоченный является дополнительным каналом обжалования и, в противном случае, огромное количество обращений может парализовать его деятельность.

В-третьих, жалоба может быть подана Уполномоченному не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении. Введение такого срока не означает, что, в случае его истечения, Уполномоченный, если сочтет, что имеются особые обстоятельства, не может принять жалобу к своему рассмотрению.

Даже несмотря на существующие ограничения, ежегодно к Уполномоченному поступает большое количество заявлений и обращений, причем с каждым годом число жалоб увеличивается, что свидетельствует о необходимости и востребованности данного института. С момента избрания первого Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к нему поступило свыше миллиона обращений. И если в 1998 г. к Уполномоченному поступило 6 978 обращений и жалоб, то в 2019 г. эта цифра составила 38 328 обращений граждан¹.

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2019 году // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека

Законодательно установлены правила и порядок, позволяющие оптимизировать работу Уполномоченного по восстановлению прав человека. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению гражданина, его права и свободы. Установление определенных реквизитов облегчает задачу как самого гражданина, так и Уполномоченного, рассматривающего обращение. К жалобе должны быть приложены копии решений, принятых по ней при рассмотрении в административном или судебном порядке, что позволяет наиболее полно и объективно исследовать поднятые в жалобе вопросы. Анонимные жалобы Уполномоченным не рассматриваются.

Возможность любого гражданина на обращение к Уполномоченному с жалобой обеспечивается бесплатным производством, т. е. жалоба, поданная гражданином, не облагается государственной пошлиной.

Российский Уполномоченный по правам человека обладает следующими возможностями при решении вопроса о начале производства по жалобе:

1) он может принять жалобу к своему рассмотрению, если ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие);

2) Уполномоченный имеет право не принимать жалобу в случае, если ранее заявитель не обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, и разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод;

3) Уполномоченный, в случае необходимости, имеет право сам передать жалобу в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) Уполномоченный имеет право отказать в принятии жалобы, т. к. в его компетенцию не входит проверка решений палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, а также, если жалоба подана с нарушением срока и не содержит необходимые реквизиты и документы.

После принятия решения Уполномоченный в течение 10 дней уведомляет об этом заявителя, а также информирует о начале про-

изводства по жалобе соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются. При этом отказ в принятии Уполномоченным жалобы к рассмотрению не может быть обжалован, что обусловлено правовой природой данного института. Тем не менее Уполномоченный должен пояснить причины отказа в принятии жалобы к рассмотрению.

Уполномоченный по правам человека в ходе рассмотрения жалобы должен исследовать все обстоятельства, изложенные в ней, для принятия в итоге объективного решения. С этой целью он наделен широкими полномочиями:

1. Уполномоченный имеет право посещать любые органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права, что устанавливается не только законодательством, регулирующим деятельность Уполномоченного, но и отраслевыми нормами права. В частности, Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы» содержит норму, согласно которой Уполномоченный, наряду с Президентом РФ и Председателем Правительства РФ, в целях осуществления контроля, имеет право без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы¹. Кроме того, Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов власти и управления, а также любых организаций, учреждений и предприятий на всей территории России.

2. Уполномоченный имеет право присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Уполномоченному предоставлено право запрашивать и получать от всех государственных структур, а также от их должностных лиц и государственных служащих необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяс-

¹ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. от 6 февраля 2019 г. № 4-ФЗ) // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 462. Ст. 38; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 янв. 1997 г. (в ред. от 26 июля 2019 г. № 208-ФЗ) № 1-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4110. Ст. 24.

нению в ходе рассмотрения жалобы. Информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации. На соответствующих должностных лиц и служащих возложена обязанность бесплатно предоставлять Уполномоченному информацию, необходимую для качественного и объективного рассмотрения жалобы. Срок предоставления материалов Уполномоченному по общему правилу составляет 15 дней с момента получения запроса. Но, в случае необходимости, Уполномоченным может быть установлен иной срок, который указывается в самом запросе.

4. Уполномоченный может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими, обратившись к ним за содействием. Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при проведении проверки имеет право обратиться с запросом к уполномоченному по правам человека в субъекте РФ. По общему правилу, проверка не может быть поручена органу власти и управления, решения или деяния которых обжалуются.

5. Уполномоченный обладает правом в случае необходимости поручать проведение экспертных исследований и подготовку заключений компетентным государственным учреждениям. Специальные знания экспертов позволяют качественно и объективно исследовать вопросы, поставленные в жалобе.

6. К правам Уполномоченного относится ознакомление с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел. Ознакомление с данными материалами дает возможность наиболее полно исследовать все обстоятельства дела для принятия объективного решения.

Важной гарантией объективности рассмотрения жалобы является обязанность Уполномоченного предоставить возможность государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, высказать свое мнение по поводу всех обстоятельств дела, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

Обязанности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

1) в обязанности Уполномоченного входит неукоснительное извещение лица, подавшего жалобу, о результатах ее рассмотрения;

2) если в ходе рассмотрения жалобы заявителя, Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан, он обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он обнаружит нарушение прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями относительно возможных и необходимых способов восстановления прав и свобод граждан. Получив подобное заключение, соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления, должностное лицо обязаны рассмотреть его в течение месяца и сообщить в письменной форме Уполномоченному о принятых мерах. Эта обязанность Уполномоченного сохраняется и в том случае, если он начинает производство по своей инициативе;

3) Уполномоченный не имеет права придавать огласке материалы, полученные при рассмотрении жалобы, до окончательного ее разрешения;

4) важным фактором соблюдения прав граждан является то, что закон запрещает Уполномоченному разглашать сведения о частной жизни заявителя и других лиц, которые стали ему известны в процессе рассмотрения жалобы, без их письменного согласия. Законодательно гарантирована возможность отказа от дачи свидетельских показаний по любому делу об обстоятельствах, ставших известными Уполномоченному, при исполнении своих обязанностей.

Уполномоченный наделен широкими компетенциями по защите прав граждан. По результатам рассмотрения жалобы ему предоставлено право:

1. Обратиться в судебные органы с административным иском в защиту прав гражданина либо неограниченного круга лиц при массовом нарушении прав граждан, выявленных Уполномоченным, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе.

2. Обратиться в компетентные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина.

3. Обратиться в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

4. Изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора.

5. Обратиться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Уполномоченный достаточно часто использует это право, обращаясь в Конституционный Суд РФ, поддерживая жалобы заявителей.

6. Для придания гласности принятому Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы заключению о нарушении прав и свобод гражданина, Уполномоченный вправе, а соответствующие печатные издания обязаны опубликовать в СМИ это заключение и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эту обязанность несут только те периодические печатные издания, которые находятся на бюджетном финансировании.

7. По результатам анализа и итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный имеет право направлять государственным органам, органам местного самоуправления или должностным лицам замечания или предложения общего характера, которые направлены на совершенствование механизма обеспечения прав и свобод человека, в ходе исполнения ими своих функций.

8. При выявлении массового или грубого нарушения прав и свобод граждан Уполномоченный может выступить на заседании Государственной Думы либо обратиться к депутатам с предложением создать специальную парламентскую комиссию по изучению и расследованию фактов нарушений прав и свобод граждан, провести по этим вопросам парламентские слушания. Уполномоченный вправе лично участвовать в работе этой комиссии, а также в парламентских слушаниях либо направить туда своего представителя.

Важной формой деятельности Уполномоченного, которая присуща всем омбудсменам, является ежегодный доклад парламенту. Кроме представления доклада Совету Федерации и Государственной Думе, Уполномоченный обязан направить его и в другие высшие органы государства: Президенту РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ.

В случае необходимости, для привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации, Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу.

Все ежегодные доклады Уполномоченного доводятся до всеобщего сведения. В этих целях он подлежит обязательному официальному опубликованию в «Российской газете». Специальные доклады по отдельным конкретным вопросам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и в других изданиях.

Уполномоченный по правам человека, занимая федеральную должность, непосредственно учрежденную для обеспечения прав и свобод граждан, осуществляет взаимодействие с региональными государственными органами, должностными лицами и общественными организациями, осуществляющими защиту прав и свобод человека:

- с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ, которым он вправе оказывать помощь в рамках своих полномочий, создавать совет уполномоченных по правам человека, в который включается по одному представителю от каждого федерального округа;

- с общественными наблюдательными комиссиями, сформированными в субъектах РФ с целью соблюдения прав человека в местах принудительного содержания. Обязанностью общественных наблюдательных комиссий является направление Уполномоченному ежегодных докладов об итогах своей деятельности по осуществлению общественного контроля.

Еще одно важное направление деятельности Уполномоченного – его работа в области содействия совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Анализ докладов Уполномоченного свидетельствует о его успешной деятельности в этом направлении. И это несмотря на то, что Уполномоченный не входит в число субъектов законодательной инициативы.

Деятельность Уполномоченного в данном направлении способствует осуществлению превентивного контроля за формированием законодательства, затрагивающего права и свободы человека и гражданина с точки зрения их высшей ценности. Уполномоченный при реализации данной компетенции акцентируют свое внимание на анализе законопроектов и подготовке заключений по ним, обращении к субъектам законодательной инициативы

с предложениями о внесении поправок в принимаемые законопроекты, дает свои рекомендации. Его предложения, поправки и замечания, внесенные таким субъектам права, как правило, берутся во внимание, находят поддержку и учитываются в соответствующих законопроектах.

Уполномоченный по правам человека осуществляет правовое просвещение граждан в различных формах: его аппарат готовит и издает учебную, информационную и справочную литературу по проблемам прав человека для различных возрастных, социальных и образовательных категорий, информационные буклеты для граждан; оценивает уровень обучения правам человека в образовательных организациях. Существенным элементом информационно-просветительской деятельности является участие Уполномоченного и сотрудников его аппарата в международных и российских конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам прав человека, в которых принимают участие государственные и муниципальные служащие, правозащитники, сотрудники правоохранительных органов, представители религиозных конфессий, журналисты. С целью повышения осведомленности граждан о принадлежащих им конституционных правах и свободах, и способах их защиты, Уполномоченный по правам человека осуществляет информирование населения о своей деятельности в СМИ.

Деятельность Уполномоченного по правам человека по международному сотрудничеству обусловлена стоящими перед ним задачами по защите и обеспечению прав и свобод российских граждан вне зависимости от места их проживания, а также граждан любых других стран и лиц без гражданства на территории России, и совершенствованию процедур и механизмов защиты прав человека на основе международного и зарубежного опыта. В указанных целях им осуществляется взаимодействие с международными и национальными правозащитными институтами других стран, а также с российскими государственными органами и общественными организациями в различных формах: деловая переписка, встречи, участие в международных конференциях и круглых столах, и т. д.

Для усиления гарантий деятельности Уполномоченного законодательство РФ предусматривает административную ответственность за воспрепятствование его деятельности, установленную ст. 17.2 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях. В соответствии с этой статьей, вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения влечет наложение административного штрафа в размере от 1-й до 2-х тыс.

руб. Более строгая ответственность предусмотрена за неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», – предполагает наложение штрафа в размере от 2-х до 3-х тыс. руб. Кроме того, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в иной форме влечет наложение административного штрафа в размере от 1-й до 3-х тыс. руб.¹

Таким образом, деятельность Уполномоченного по правам человека охватывает такие направления как: 1) восстановление нарушенных прав граждан; 2) совершенствование российского законодательства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права; 3) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты; 4) развитие международного сотрудничества в области прав человека.

Контрольные вопросы

1. История формирования и становления института омбудсмена в правовом механизме зарубежных государств.
2. Место и роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в механизме государственной власти России.
3. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по защите прав граждан.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 26 июля 2019 г. № 223-ФЗ) № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4125. Ст. 17.2.

ГЛАВА 9. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Общая характеристика гражданского общества и его институтов в Российской Федерации в условиях глобализационных процессов

§ 2. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека в России: понятие, формы и проблемы законодательного регулирования

§ 1. Общая характеристика гражданского общества и его институтов в Российской Федерации в условиях глобализационных процессов

Проблема гражданского общества относится к числу не теряющих свою актуальность тем, обсуждаемых на уровне как науки, так и политики. Со становлением этого института связывают надежды на упрочнение демократических основ нашей жизнедеятельности, установление принципиально новых отношений между обществом и государством, иного уровня взаимоотношений между различными стратами трансформирующегося российского общества.

Гражданское общество стало в определенной степени синонимом экономически, политически и культурно развитого общества. Реальность гражданского общества определяется соотношением идеального проекта и реально достигнутого состояния общества, которое действительно осуществляет такой проект¹.

С начала 1990-х гг. в отечественном правоведении возродился интерес к феномену гражданского общества. За это время в Российской Федерации сложились определенные экономические, политические и духовные основы гражданского общества: в экономике это разнообразные формы собственности, рыночные отношения, которые создают предпосылки для формирования среднего класса; в политике – разделение властей, политический плюрализм, доступ граждан к участию в государственных и общественных делах, свобо-

¹ Рыжов А. А. Мифологичность представлений об обществе в современной правовой теории // История государства и права. 2012. № 11. С.40–46.

да слова; в духовной сфере – отсутствие монополии одной идеологии и мировоззрения, свобода совести и вероисповедания.

Вместе с тем в современном российском обществе многие структуры и элементы гражданского общества существуют лишь формально и не наполнены реальным содержанием. Конституция РФ 1993 г. характеризует Российскую Федерацию как правовое государство (ч. 1 ст. 1) и в то же время ни разу не использует понятие «гражданское общество». Между тем уже давно стало общепризнанным предостережение о том, что правовое государство возможно лишь в союзе с гражданским обществом и без последнего превращается в декорацию. Из содержания гл. 1 Конституции очевидно, что она закрепляет правовые основы и составные элементы российского гражданского общества, его конституционные характеристики. Конституция должна стать правообразующим источником гражданского общества. В мировой конституционно-правовой науке получил признание подход к гражданскому обществу как к комплексу общественных отношений, независимому от государства, но взаимодействующему с ним.

В связи с этим можно выделить комплекс *признаков гражданского общества*:

1) это находящаяся на определенной стадии развития форма человеческой общности, которая с помощью труда удовлетворяет потребности своих индивидов;

2) это комплекс добровольно сформировавшихся первичных объединений индивидов (семьи, кооперации, ассоциации, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения, кроме государственных и политических структур);

3) это совокупность негосударственных отношений в обществе.

4) это сфера самопроявления свободных индивидов и их объединений, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти.

Таким образом, *гражданское общество* – это совокупность общественных структур и объединений, не зависящих от государства и обеспечивающих гражданам возможность самореализации и защиты своих прав. Гражданское общество – это третий общественный сектор наряду с государством и рынком.

Гражданское общество функционирует и развивается, следуя таким принципам, как:

- равенство прав и свобод всех людей в политической сфере;
- гарантированная юридическая защита прав и свобод граждан на основе законов;

– экономическая независимость индивидов, основанная на праве каждого иметь собственность или получать справедливое вознаграждение за честный труд;

– гарантированная законом возможность граждан объединяться в независимые от государства и партий общественные объединения по интересам и профессиональным признакам, а также свобода в образовании партий и гражданских движений;

– создание необходимых материальных и прочих условий для развития науки, культуры, образования и воспитания граждан, формирующих их как свободных, культурных, социально активных, ответственных перед законом членов общества;

– свобода создания и деятельности СМИ вне рамок государственной цензуры, ограниченная только законом;

– существование механизма, стабилизирующего отношения между государством и гражданским обществом (механизм консенсуса), обеспечение безопасности функционирования последнего со стороны государственных органов. Этот механизм, формальный или неформальный, включает в себя законодательные акты, демократические выборы народных представителей в различные органы власти, институты самоуправления и т. д.

Гражданское общество – это самоорганизующаяся и саморазвивающаяся система¹. Но оно существует в современных условиях не само по себе, а в диалектическом единстве с государством. Государство может влиять на условия развития и функционирования гражданского общества, ограничивать его жизнедеятельность (при авторитарных или тоталитарных проявлениях) или создавать благоприятную властно-политическую среду (при широком демократизме). В любом случае гражданское общество в силу исторически объективного процесса своего развития не остается в пассивной позиции по отношению к государству, использует свои компенсаторные факторы в виде создания независимых общественных организаций, массовых общественных движений, оказывает влияние на общественное мнение и т. п. В итоге это приводит к изменению государственной политики по отношению к гражданскому обществу – изменению или созданию необходимых законов, формированию структур власти на демократических принципах, усилению контроля за соблюдением государственными органами и их представителями норм и процедур права, и т. д.

¹ Система (от греч. *systema* – целое, составленное из частей; соединение) – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство.

Рост числа научных публикаций за последние годы однозначно свидетельствует о неподдельном интересе исследователей и ученых к проблеме формирования в России институтов гражданского общества, их места и роли в государственном механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Сегодня институты гражданского общества превращаются в основной рычаг реализации потенциала общественной активности граждан, создают реальные условия для сопоставления взглядов различных социальных групп, их конструктивного диалога, изучения и учета общественного мнения, формирования социальной базы развития демократии, выражения социальных и экономических требований. А вопросы взаимоотношений государства и институтов гражданского общества, объединения их усилий в обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина становятся актуальной проблемой в современной России.

В первую очередь это обозначил Президент РФ, который, осуществляя реформы, отвечает за их результаты (последствия): «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, – подчеркнул Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г., – мы должны расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам»¹.

В современных условиях российской действительности институты гражданского общества всего лишь формируются, в силу чего не могут в полной мере осуществлять действенный контроль над государственной властью. Однако уже сейчас налицо явные тенденции участия и возрастающей роли все более укрепляющихся институтов гражданского общества в государственном механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. В то же время данные институты не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций негосударственными структурами. Без эффективной реализации государством основных его функций невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества в России. Современному идеалу общества (гражданскому обществу) должен соответствовать идеал государственного образо-

¹ Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения 10.11.2019).

вания (правового государства), а, в свою очередь, последнему – идеал права (эталон соответствующей ему правовой системы)¹.

Государственно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина (далее – механизм), являясь сложным полиструктурным образованием, воздействует на регулируемые общественные отношения согласованно, через все образующие его элементы и их взаимосвязи. Элементы, входящие в систему, которую принято обозначать термином «механизм», многообразны и обусловлены широким кругом регулируемых общественных отношений, а также способами воздействия на них. Одним из важных элементов этого механизма и являются институты гражданского общества; налицо соотношение институтов гражданского общества и механизма как части и целого.

Институты гражданского общества – это совокупность общественных структур и объединений (социальных общностей), не зависящих от государства и обеспечивающих возможность самовыражения индивидам, самореализации в целях решения важных задач во всех сферах жизнедеятельности общества, в т. ч. охраны и защиты своих прав, свобод и законных интересов, выступающих в роли координаторов деятельности государства и ограничивающих его чрезмерное, необоснованное вмешательство в общественную жизнь.

Основное предназначение государственно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – создание оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами.

Как видим, и в том и в другом случае на первое место выдвигается человек, его права и свободы, которые признают высшей ценностью в России – правовом государстве.

Первоначальной и главной ступенью гражданского общества является человек (индивид), а уже производной – образуемые им социальные институты. Каждый человек (индивид) участвует в правоотношениях внутри гражданского общества как самостоятельный субъект (член семьи или общественного объединения, как часть социальной группы и т. д.). Человек (индивид) действительно ценен только для гражданского общества, в том случае, если оно существует реально и где оно действительно ограничивает произвол государства, всех ветвей и уровней власти, ибо гражданское обще-

¹ Марченко Н. М. «Умеренный» позитивизм и верховенство права в условиях правового государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 5.

ство и есть общество людей, общество для человека (индивида). Однако в большей мере гражданское общество предполагает деятельность индивида в рамках того или иного объединения, в зависимости от его интересов и потребностей.

Важным и неотъемлемым элементом гражданского общества является, как уже было сказано выше, развитая система общественных структур и объединений, с помощью которых люди могут совместно решать общие проблемы, удовлетворять свои потребности и интересы во всех областях общественной жизни, а также защищать свои права и свободы. Это независимые от государства организации, способные влиять на государственные институты и ограждать людей от необоснованного вмешательства последних в общественную жизнь. Объединения, составляющие гражданское общество, отражают широкую палитру хозяйственных, семейных, правовых, культурных и других интересов граждан и организаций.

Специфика всех организаций, образующих гражданское общество, состоит в том, что они создаются не государством, а самими гражданами, предприятиями, существуют автономно от государств, но в рамках действующих законов.

В экономической сфере – это объединения и ассоциации, образованные индивидами и негосударственными предприятиями (промышленными, торговыми, финансовыми и другими).

Особо следует подчеркнуть, что гражданское общество составляют объединения и ассоциации, которые носят как коммерческий, так и некоммерческий характер. Такими организациями могут выступать как сами экономические субъекты (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, иные хозяйственные общества и товарищества), так и их объединения, являющиеся по законодательству Российской Федерации некоммерческими организациями, а потому ставящими задачу не извлечения прибыли, а защиты интересов экономических субъектов.

Социальная сфера гражданского общества включает объединения граждан, созданные для реализации их социально-экономических прав и свобод: профсоюзы, благотворительные организации, общества взаимопомощи, общества инвалидов, трудовые коллективы и т. д. **Одним из важнейших институтов социальной системы гражданского общества является семья.** Именно семью можно рассматривать как первичную социальную структуру, в которой происходит воспитание будущих членов общества, закладываются основы общественного поведения человека. Весьма закономерным является закрепление в нормах Конституции РФ государственной защиты данного института (ст. 38), а также отнесение вопросов

защиты семьи к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «ж» 1 ст. 72).

В политической сфере гражданского общества действуют такие объединения индивидов, как общественно-политические организации и движения; различные формы общественной активности граждан (митинги, собрания, демонстрации, забастовки); органы общественного самоуправления по месту жительства; негосударственные СМИ.

Среди общественных объединений в данной сфере особо следует отметить политические партии, которые Конституционный Суд РФ относит к гражданскому обществу в силу добровольности их формирования и того, что деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти¹. Однако это не совсем так. Дело в том, что партии ставят одной из своих основных целей завоевание и осуществление политической власти. При этом политическая партия, получившая и осуществляющая власть в государстве (партия власти), автоматически становится его частью (как крайняя форма – сливается с ним), поскольку она формирует из своих членов органы государственной власти и проводит через них свою политику. Действительно, в условиях многопартийности только политические партии (а иногда их десятки), не находящиеся у власти, в полной мере отвечают критериям субъектов гражданского общества. В. А. Рыжков к числу институтов гражданского общества относит местное самоуправление, под которым в узком смысле этого слова в научной литературе понимается способность местного сообщества управлять собственными делами. В силу этого местное самоуправление – это институт публичной власти, через который местное сообщество осуществляет разнообразную деятельность по решению вопросов местного значения на основе принципов самоорганизации и ответственности.

В культурно-духовной сфере гражданского общества действуют культурные, образовательные, творческие объединения и союзы, объединения по интересам, религиозные организации. Важную роль играет церковь, которая формирует систему человеческих норм и ценностей, регулирует социальное поведение человека, его отношение к обществу, семье, другим людям. Церковь часто явля-

¹ По делу о проверке конституционности второго и третьего абзацев п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона РФ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

ется хранителем национальных традиций, самобытности народа, основ морали, нравственности, культуры.

Информационная система складывается в результате общения людей друг с другом непосредственно и через СМИ. В качестве ее структурных элементов могут выступать общественные, муниципальные и частные организации, учреждения, предприятия, а также граждане и их объединения, осуществляющие производство и выпуск СМИ. Информационные отношения носят сквозной характер – они пронизывают все сферы гражданского общества.

В сфере оказания квалифицированной юридической помощи выделяют адвокатуру, общественные объединения адвокатов, нотариат.

Помимо этого, в качестве отдельной категории институтов, напрямую (по своей правовой природе) не относящихся к гражданскому обществу, но действующих на его границах, следует выделить государственные образования, содействующие формированию и поддержке институтов гражданского общества: институт Уполномоченного по правам человека в РФ и уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, Общественную палату РФ и общественные палаты субъектов РФ, Совет при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека, Совет при Президенте РФ по взаимодействию с религиозными объединениями, Общественные советы при МВД России и его территориальных органах, и др.

Различие структур гражданского общества и государства предопределяет разные способы правового регулирования частных и публичных отношений. В гражданском обществе действует принцип «разрешено все, что не запрещено», вмешательство государства в его сферу строго ограничено, закон может устанавливать правила только на будущее время, он не имеет обратной силы.

В современных условиях для сплочения формирующихся институтов российского гражданского общества, личности и государственной власти необходимы новые механизмы, служащие своего рода противовесами, арбитрами и их связующими звеньями.

§ 2. Общественный контроль за соблюдением прав и свобод человека в России: понятие, формы и проблемы законодательного регулирования

В сфере взаимодействия государства и институтов гражданского общества по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина важное значение имеет институт общественного контроля, который, образно говоря, приобрел полноценную правовую форму в связи с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), впервые закрепившего основы организации и осуществления общественного контроля: понятие, цели, задачи, принципы, статус субъектов, формы и порядок осуществления общественного контроля, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации об общественном контроле¹.

Вместе с тем это не говорит о том, что до его принятия вопросы общественного контроля вообще не были законодательно урегулированы, – отдельные аспекты нашли свое отражение в многочисленных нормативных правовых актах в различных сферах². Стоит заметить, что и после принятия Федерального закона действие правовых актов, регламентирующих отдельные аспекты общественного контроля, не прекратилось. Так, в ст. 2 рассматриваемого закона закреплено, что «осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. (ред. от 27 декабря 2018 г.) № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. 1. Ст. 4213.

² См., например: Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10 июня 2008 г. (ред. от 27 декабря 2018 г.) № 76-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон от 22 ноября 1995 г. (ред. от 1 мая 2019 г.) № 171-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553; Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. (ред. от 26 июля 2019 г.) № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133. Ст. 68. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль).

с исполнением наказаний, ... регулируется соответствующими федеральными законами»¹.

Не является новым понятие «гражданский (общественный, народный) контроль» для отечественной и зарубежной науки. Его элементы можно проследить в скандинавском институте омбудсмена, в народных собраниях (вече), конституционном контроле, возникшем в США в начале XIX в.

В советском государстве начало формированию общественного контроля было положено созданием Комиссии советского контроля Совмина СССР в 1957 г. Появление народных контрольных органов связано с принятием 14 ноября 1917 г. Положения ВЦИК о рабочем контроле. Уже к концу 1919 г. фактически существовало три системы контроля: рабоче-крестьянские инспекции (Рабкрин, РКИ); народный комитет государственного контроля; ведомственные контрольные органы при главках (центрах)². В последующий период вопросы народного контроля регулировались Законом СССР от 9 декабря 1965 г. «Об органах народного контроля в СССР», Положением об органах народного контроля в СССР от 19 декабря 1968 г., Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» и т. д. Соответствующие законы были приняты в союзных и ряде автономных республик.

Получил свое развитие институт народного контроля и на конституционном уровне. Так, Конституция СССР 1977 г. (ст. 9) закрепляла положение о том, что усиление народного контроля является одним из основных направлений развертывания социалистической демократии³.

Несмотря на все положительные стороны народного контроля, важно помнить, что порядок формирования субъектов общественного контроля определялся верховными государственными органами⁴, и, соответственно, на характер контрольной деятельности оказывало влияние доминирующее положение партийно-государственного

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. (ред. от 27 декабря 2018 г.) № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. 1. Ст. 4213.

² Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. М., 1978. С. 21–22.

³ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. (в ред. от 14 марта 1990 г., утратила силу в 1993 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

⁴ Органы народного контроля назначались по решению Верховных Советов союзных и автономных республик, Советами народных депутатов регионов СССР.

аппарата, вследствие чего народный контроль нередко становился элементом тотального государственного контроля над личностью.

Вообще, термин «контроль» в науке и практике употребляется достаточно часто. Трудно найти автора-ученого, который в той или иной мере не затрагивал бы этот термин. Такое частое обращение к понятию «контроль» формирует мнение о достаточной изученности его сущности. Вместе с тем это далеко не так.

Исследование научной литературы по различным отраслям права свидетельствует о том, что в определении сущности контроля среди ученых нет единства. Авторы определяют его по-разному: как метод, средство, систему, форму, фактор, элемент, функцию, деятельность, институт и т. д.

Очевидно, что все существующие научные взгляды являются следствием рассмотрения данного явления представителями различных научных школ. В этой связи нельзя не согласиться с каждой из бытующих точек зрения, поскольку в их персональном творческом подходе, безусловно, содержатся отдельные элементы того емкого содержания, которым обладает понятие «контроль».

В качестве константы можно признать верным следующее определение «контроля»: это – проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и т. п. То есть, идейный смысл контроля состоит в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

В научной и учебной литературе достаточно широко используются понятия: «социальный контроль», «государственный контроль», «гражданский контроль», «общественный контроль», «гражданский (общественный) контроль».

Довольно часто термин «социальный контроль» используется для обозначения совокупности средств и приемов, с помощью которых общество определяет поведение его членов в соответствии с установленными нормами и ценностями¹.

Много внимания проблемам социального контроля уделяли классики марксизма-ленинизма. Так, В. И. Ленин обосновал необходимость социального (социалистического) контроля во всех сферах общественной жизни, разработал принципы его организации

¹ Основы социального управления: учеб. пособие / под ред. В. И. Иванова. М., 2001. С. 166; Румянцева В. Г. Социальный контроль в свете правовых реалий современной России // История государства и права. 2006. № 7. С. 9; Burkaltseva D. D., Betskov A. V., Kilyashkanov H. Sh., Demin G. I., Grischenko L. L., Timoshenko O. E., Tyulin A. S. Psychological features of cybercriminal behavior in committing financial crimes under conditions of digital transformation of socioeconomic systems. Opcion. 2018. T. 34. № 85. С. 1642–1653.

и деятельности¹. Эти идеи легли в основу последующих исследований социального контроля в государственном управлении.

В советский период социальный контроль воспринимался как функционирование государственных и общественных институтов, но при этом приоритетным направлением теории была разработка проблем государственного контроля. Это было обусловлено спецификой советского государства, когда интересы отдельных граждан были подчинены воле правящего класса, а затем – партийно-государственной номенклатуре. Происходила трансформация самой идеи социального контроля, ломка устоявшихся постулатов².

Безусловно, государственный контроль играет важную роль в жизнедеятельности общества, обеспечивая его стабильность, но, вместе с тем, само общество, его институты и граждане посредством общественного контроля осуществляют проверку деятельности отдельных субъектов управления, прежде всего государства, в соответствии с социальными нормами.

Поэтому, как представляется, отождествление понятий «общественный контроль» и «социальный контроль», исходя только из равнозначности терминов «общество» и «социум», недопустимо. Понятие «социальный контроль» включает в себя государственный и общественный контроль, т. е. общественный контроль является частью социального контроля.

Понятие «гражданский контроль» можно встретить в трудах юристов, по мнению которых, «гражданский контроль» – это либо система государственных и общественных институтов, осуществляющих контроль за деятельностью армии³, либо контроль отдельных граждан за деятельностью государственных органов и должностных лиц⁴.

¹ *Воскресенская Н. А. В. И. Ленин – организатор социалистического контроля.* М., 1970. С. 3; *Прохоров В. Т. В. И. Ленин о государственном контроле за соблюдением социалистической законности* // Правоведение. 1970. № 2. С. 63–71.

² *Зубарев С. М.* Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // *Административное право и процесс.* 2011. № 5. С. 7–13.

³ *Серебренников В. В.* Гражданский контроль над армией // *Кентавр.* 1992. № 11. С. 31; *Писарев А. Н.* Полномочия высших органов государственной власти России по осуществлению гражданского контроля за армией // *Право в Вооруженных Силах.* 2000. № 9. С. 4–6.

⁴ *Зубарев С. М.* Участие граждан в общественном контроле за деятельностью государственного аппарата: новые законодательные гарантии // *Административное право и процесс.* 2007. № 4. С. 20–25; *Десятых П. В.* Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

Нередко общественный контроль отождествляется с гражданским контролем. Эта позиция представляется убедительной с точки зрения того, что: первый аргумент связан с утверждающейся концепцией гражданского общества, второй – с попыткой отождествления понятий «гражданское» и «гражданин». В идеале гражданское общество – «это общество, в котором государство и общество образуют две четко разделенные между собой сферы, причем государство имеет чисто инструментальный характер, контролируя индивидуальные интересы в их экстремальных проявлениях, оно само находится под контролем институтов, имеющих базу»¹.

Целью реформ любой сферы общественной жизни должно быть желание создать экономичный и эффективный аппарат, обеспечить большую его отдачу на нужды конкретного человека, повысить чувство социальной ответственности органов публичной власти. С точки зрения гражданского общества, смена приоритетов в деятельности государства связана с переосмыслением и пересмотром базовых принципов организации государственного аппарата, активного поиска новых форм и методов работы в интересах общества². В свою очередь, В. О. Лучин и Н. А. Боброва отмечают: «Способность общества к контролю над властью – признак гражданского общества. Только контроль, приобретая правовые формы, способен подчинить власть праву, и только при условии существования гражданского общества государство оказывается под правом, становится правовым»³.

Гражданский (общественный) контроль – это продукт общественного развития. В отношении гражданского (общественного) контроля должен действовать принцип «разрешено все, что не запрещено», поскольку он направлен на качество оказания государственных услуг. Граждане должны видеть, насколько эффективно работает государственный (чиновничий) аппарат, ибо в правовом государстве власть должна быть подчинена праву, что достигается только путем контроля над ней. Ведь нет ничего опаснее бесконтрольной власти, опирающейся не на закон, а на угрозу при-

¹ Геллнер Э. Условия свободы. М., 1955. С. 214.

² Герменчук В. В. Пространство власти и управления: монография. М., 2008. С. 107–108; Косых А. А. Теоретико-правовые основы качества подготовки нормативных правовых актов // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2017. № 3. С. 166–170.

³ Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10. С. 27.

менения насилия¹. Поэтому принятый Федеральный закон – это крайне важный шаг.

Основными формами общественного контроля являются:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- иные формы, не противоречащие рассматриваемому Федеральному закону (ч. 1 ст. 18).

Общественный контроль может осуществляться в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и других формах. Кроме того, закон не запрещает осуществление общественного контроля сразу в нескольких формах (ч. 2 ст. 18 Федерального закона).

Под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ч. 1 ст. 19 Федерального закона). Стоит заметить, что общественный мониторинг осуществлялся и до принятия Федерального закона, однако носил несистемный и непостоянный характер. Зачастую общественный мониторинг рассматривался как проведение социологических опросов. Порядок проведения общественного мониторинга Федеральным законом не определен. Организаторами общественного мониторинга выступают: Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные некоммерческие организации. Важным требованием проведения общественного мониторинга является его открытость (в т. ч. с опубликованием результатов в сети Интернет).

Под общественной проверкой законодатель понимает совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных

¹ *Панарин А. С.* Глобальное политическое прогнозирование. М., 2002. С. 10.

и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ч. 1 ст. 20 Федерального закона).

Общественная проверка проводится только в отношении общественно значимой деятельности, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина. В качестве примера данной формы общественного контроля можно привести осуществляемые общественными палатами субъектов РФ проверки при строительстве различных объектов: многоквартирных домов, предприятий, дорог. При проведении проверок ведется тесное взаимодействие с подрядчиками, и любые нарушения, которые могут привести к неблагоприятным последствиям в будущем, решаются на начальных этапах. Федеральный закон устанавливает срок проверки, который не может превышать 30 дней, а также возможных инициаторов (Уполномоченный по правам человека в РФ, Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам в субъектах РФ, Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов и муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля). Порядок проведения общественной проверки строго не определен законом, он определяется организатором проверки.

Под общественной экспертизой в Федеральном законе понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению такой экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ч. 1 ст. 22 Федерального закона).

В случаях, установленных федеральным законодательством, проведение данной формы общественного контроля является обязательным. Как справедливо отмечает Ю. С. Печегина, «основной целью общественной экспертной деятельности является воспрепятствование принятию и реализации неадекватных управленческих решений, неспособных найти поддержку и одобрение у широких слоев населения, способных стать препятствием в реализации прав и законных интересов граждан»¹. Срок проведения общественной экспертизы не должен превышать 120 дней. Правовой статус эксперта определен ст. 21 Федерального закона. Инициаторами общественной экспертизы могут быть те же субъекты, что и при проведении общественной проверки. Закон содержит ряд требований, предъявляемых к содержанию итогового документа по результатам проведения экспертизы: выводы о достоверности и соответствии проверяемого документа (акта, законопроекта) действующему законодательству РФ, а также сведения о соблюдении или нарушении прав и свобод человека и гражданина; оценку о правовых, социальных и иных возможных последствиях после принятия проверяемого документа; предложения и рекомендации по совершенствованию проверяемого документа.

К сожалению, Федеральный закон не лишен недостатков и пробелов, требующих внимания и научно-теоретического обсуждения.

Во-первых, видится оправданным такие понятия как «гражданский контроль» и «общественный контроль» рассматривать как тождественные. И, в связи с этим, было бы логичнее в названии и в тексте Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» использовать формулировку «общественный (гражданский) контроль».

Во-вторых, отдельного обсуждения заслуживает формулировка ч. 1 ст. 2 Федерального закона: «Осуществление общественного контроля регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами». Невключение в данный перечень Конституции РФ, на наш взгляд, ошибочно. Конституция РФ – основной закон государства, обладающий высшей юридической силой. Отнесение Конституции РФ «по умолчанию» к «иным нормативным правовым актам Российской Федерации» являет-

¹ Печегина Ю. С. Правовые параметры общественной экспертизы правовых актов // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 1. С. 109.

ся недопустимым, поскольку Конституция РФ – это основа, база всего законодательства РФ. Кроме того, не стоит забывать, что именно Конституция РФ провозглашает такие базовые основы общественного контроля, как право граждан на управление делами государства (ст. 32), право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), свободу мысли и слова (ст. 29) и др.

Необходимо рассмотреть возможность дополнения указанного в ч. 1 ст. 2 Федерального закона перечня нормативных правовых актов общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации. Мы разделяем точку зрения С. М. Зубарева, Т. Н. Михеевой, Е. И. Иванова и других ученых, считающих, что ряд международных документов (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.) закрепляют такие важные условия осуществления общественного контроля, как подотчетность правительства гражданам, открытость органов публичной власти, участие граждан в управлении делами государства¹ и другие немаловажные основы.

В-третьих, неубедительным представляется положение ч. 3 ст. 3 Федерального закона, предусматривающее возможность участия граждан в общественном контроле только в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов и упускающее участие в качестве членов общественных наблюдательных комиссий. По нашему мнению, такая категория граждан, как члены общественных наблюдательных комиссий также должны быть прямо закреплены в законе в качестве субъектов общественного контроля.

В-четвертых, стоит обратить внимание на определение общественного контроля, сформулированное законодателем. Дело в том, что в нем отражаются цели общественного контроля, отсутствующие в ст. 5 указанного Федерального закона, предусматривающей их исчерпывающий перечень. Но с учетом того, что деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, должна соответство-

¹ *Михеева Т. Н., Иванова Е. И.* Правовые основы общественного контроля: проблемные вопросы // Вестник Марийского государственного университета. Серия: исторические науки. Юридические науки. 2019. № 75. С. 61.

вать общественным интересам, видится целесообразным включить в определение общественного контроля понятие *общественный интерес*.

Одной из основных целей общественного контроля Федеральный закон называет «обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций», при этом самые важные, с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гражданина, сферы (обеспечение обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, деятельность полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, и др.), находятся за рамками его непосредственного действия.

В целом несмотря на определенные юридико-технические недостатки Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», его принятие является, безусловно, историческим событием в деле провозглашения универсальных основ этого института гражданского общества.

Таким образом, устойчивое и поступательное развитие гражданского общества возможно тогда, когда оно находится в состоянии равноправного партнерства и качественного правового взаимодействия с государством. Это достигается кропотливой созидательной работой со стороны всех субъектов социума при условии создания определенной системы контактов и взаимообмена. От того, по какому пути будет развиваться это взаимодействие, в конечном счете, зависит: быть или не быть демократическому правовому государству в Российской Федерации с развитым и стабильным гражданским обществом.

Контрольные вопросы

1. Правовое регулирование общественного контроля за соблюдением прав и свобод человека в деятельности органов государственной власти.
2. Общественная палата РФ как субъект контроля за соблюдением прав и свобод человека в деятельности органов государственной власти.
3. Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах.
4. Общественные наблюдательные комиссии и их полномочия по контролю за соблюдением прав человека в деятельности ОВД.

ГЛАВА 10. СИСТЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Основные направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире

§ 2. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека

§ 3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека

§ 1. Основные направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире

В современном мире права человека регулируются не только национальным, но и международным правом, причем роль международного права в последние годы неуклонно возрастает.

Современное международное сотрудничество в области прав человека охватывает следующие направления:

– разработку рекомендаций относительно конкретных прав человека и основных свобод, которые подлежат уважению и соблюдению всеми государствами;

– заключение международных договоров о правах человека, в соответствии с которыми государства становятся юридически обязанными признать, предоставить и обеспечить зафиксированные этими документами права и свободы;

– создание международных механизмов, обеспечивающих выполнение принятых государствами обязательств;

– реализацию государствами-участниками договоров о правах человека мер внутригосударственного характера по выполнению взятых обязательств;

– международно-правовое регулирование и обеспечение коллективных прав народов.

Тем не менее приходится констатировать, что существующая система международного сотрудничества государств переживает системный кризис. К сожалению, реализация политики «двойных стандартов» – объективно сложившиеся реалии современного мира.

Международные стандарты в области прав человека. В современном мире сформировались и получили всеобщее признание

международные нормы и принципы в области прав человека, являющиеся стандартом, к достижению которого должны стремиться все государства. Эти нормы и принципы содержатся в важнейших международно-правовых документах в области прав человека.

Положения Устава ООН в области прав человека создали предпосылки для формирования новой отрасли международного права – международного права прав человека. Устав ООН явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека. В нем закреплены принципы, на основании которых в последующих документах и были сформулированы международно-правовые стандарты в области прав человека. Под такими стандартами понимаются, прежде всего, международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принципы уважения прав человека. Это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы, но и не посягать на их права (например, не допускать национальной и другой дискриминации, применения пыток).

Значительным шагом на пути формирования международных стандартов в области прав человека стало принятие Всеобщей декларации прав человека (далее – Всеобщая декларация), провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация впервые закрепила конкретный перечень основных прав и свобод человека, которые подлежат соблюдению и защите всеми государствами без исключения.

Всеобщая декларация была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, которая, согласно Уставу ООН, имеет рекомендательный характер. Однако, при оценке юридической силы ее положений, нужно учитывать, что в международном праве, наряду с договорами, значительную роль играет обычай, который формируется в результате международной практики государств и постепенно признается ими в качестве обязательной правовой нормы. За 70 лет, прошедших после принятия Всеобщей декларации, были приняты многие международные документы по правам человека, развивающие содержащиеся в Декларации принципы и нормы, которые получили всеобщее признание. Таким образом, провозглашенные во Всеобщей декларации права и свободы в настоящее время признаются участниками международных отношений в качестве обязательных обычных юридических норм.

Всеобщая декларация послужила основой для последующей разработки ряда международных правовых актов в области

прав и свобод человека: международных пактов о правах человека (1966 г.); Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и многих других документов, носящих обязательный характер для государств, их подписавших и ратифицировавших.

Во-первых, к числу таковых относится Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – Пакт), одобренный Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., содержащий широкий перечень основных прав и свобод, которые должны быть предоставлены каждым государством-участником всем лицам, «находившимся в пределах его территории и под его юрисдикцией», без каких-либо различий (п. 1 ст. 2). В этих целях участники Пакта взяли на себя обязательство принять законодательные и другие меры в соответствии со своими конституционными процедурами, «которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте» (п. 2 ст. 2). Пакт (ст. 6–27) содержит конкретный перечень гражданских и политических прав, которые должны быть обеспечены в каждом государстве: право на жизнь (ст. 6), запрещение пыток (ст. 7), рабства, работорговли и принудительного труда (ст. 8), право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9), право каждого покинуть свою страну и возвращаться обратно (ст. 12), равенство всех лиц перед судами и трибуналами (ст. 14), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и др. Среди политических прав Пакт провозглашает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании, и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; право допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25).

Во-вторых, к международным документам, носящим юридически обязательный характер, относится Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. В нем провозглашается право на труд (ст. 6), право каждого на благоприятные и справедливые условия труда (ст. 7), право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), право каждого на достойный уровень жизни (ст. 11), образование (ст. 13) и др.

В настоящее время международным сообществом уже признаны следующие положения Пакта:

1. Все права и свободы человека, включая социально-экономические права, неразделимы и взаимосвязаны, и образуют неотъемлемую часть международного права.

2. Пакт налагает юридические обязательства на участников. Государства-участники должны незамедлительно предпринять все необходимые меры, включая законодательные и административные, для осуществления прав, закрепленных в этом международном договоре. Более того, должно быть предусмотрено право каждого на судебную защиту социально-экономических прав.

3. Государства-участники Пакта, независимо от уровня экономического развития, обязаны обеспечить социально-экономические и культурные права для всех, хотя бы в минимальной степени.

Вышеперечисленные международно-правовые документы носят комплексный характер, но отдельные права и свободы, закрепленные в данных пактах, получили свое развитие и конкретизацию в большом количестве документов, принятых в рамках ООН. В число таких документов входят Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., Конвенция относительно рабства 1926 г., Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве от 1953 г., Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г., Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г., Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенция о правах ребенка 1990 г. и некоторые др.

Всеобщая декларация и международные пакты оказали непосредственное влияние на принятие многих региональных конвенций и соглашений, на формирование, помимо универсальных (т. е. признанных во всем мире), еще и региональных стандартов в области прав человека. Так, были приняты: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколы к ней; Американская Конвенция о правах человека 1969 г.; Африканская Хартия прав человека и народов 1981 г., Арабская Хартия прав человека 1994 г.; Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.

Закрепленные в данных документах региональные стандарты, учитывая особенности, вытекающие из традиций, уровня развития определенной группы стран, могут идти дальше универсальных и нередко являются более широкими, конкретными. В качестве примера можно привести Африканскую Хартию прав человека и народов. Ее особенностью является то, что, наряду с признанием традиционных прав и свобод человека, Хартия вводит понятие «права народов» (ст. 19–24).

Особое значение для Российской Федерации как члена Совета Европы имеют стандарты прав человека, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Став членом Совета Европы, Россия взяла на себя обязательства соответствовать закрепленным в Конвенции стандартам¹.

§ 2. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека

В систему ООН входят четыре группы органов: главные органы, вспомогательные органы, специализированные учреждения ООН, конвенционные органы.

Непосредственно в структуру ООН входят главные и вспомогательные органы. Статус главных органов определяется Уставом ООН. К ним относятся: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Международный Суд, Совет по Опекe и Секретариат.

Основным органом контроля за соблюдением прав человека является Генеральная Ассамблея ООН и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) (ст. 60 Устава ООН). На сессии Генеральной Ассамблеи вопросы, касающиеся прав человека, включаются в повестку дня на основании докладов ЭКОСОС и решений предыдущих ассамблей и рассматриваются Третьим Комитетом Ассамблеи. В его компетенцию входят социальные и гуманитарные вопросы, и вопросы культуры.

Совет Безопасности ООН несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. В состав Совета входят 15 государств-членов – 5 постоянных и 10 временных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухлетний срок. Постоянные члены Совбеза ООН – Великобритания, Китайская Народная Республика, Россия (до 24 декабря 1991 г. – СССР), США, Франция – имеют «право вето» на решения, принимаемые Советом Безопасности. Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в т. ч. связанные с применением вооруженной силы. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств. Совет Безопасности подключается

¹ Стёпкина Е. Ю. К вопросу о юридической силе норм международного права в российском праве // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (9). С. 31–35.

к защите прав человека, как правило, в случае массового и грубого их нарушения, при совершении международных преступлений, – таких как агрессия, геноцид, военные преступления, преступления против человечности.

Экономический и Социальный Совет состоит из 54 государств, одна треть которых ежегодно переизбирается Генеральной Ассамблеей. В соответствии с Уставом ООН, ЭКОСОС «уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех», а также «создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека». Совет может подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций и созывать международные конференции по вопросам прав человека. Многие стандарты и механизмы в области прав человека были приняты (учреждены) резолюциями и решениями ЭКОСОС.

Главные органы для реализации своих полномочий могут учреждать разнообразные вспомогательные органы: Совет по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и другие, которые наделены специальными полномочиями в области прав и свобод человека.

Генеральная Ассамблея ООН 20 декабря 1993 г. учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека, который является главным должностным лицом, ответственным за координацию всей деятельности в области прав человека в рамках ООН. Главной задачей Верховного комиссара является содействие максимально полному осуществлению всех прав человека путем претворения в жизнь соответствующих решений, принятых руководящими органами ООН.

Резолюция о полномочиях Совета по правам человека и порядке его создания была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 15 марта 2006 г.

В соответствии с резолюцией, в состав Совета по правам человека входят 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов Генеральной Ассамблеи путем прямого тайного голосования. Члены Совета избираются на основе принципа справедливого географического распределения. Члены Совета исполняют свои полномочия в течение трех лет и не имеют права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий.

Совет по правам человека обязуется:

– содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультаци-

онных услуг и предоставлению технической помощи и созданию потенциала; данная деятельность будет осуществляться в консультации с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;

- служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;

- делать рекомендации Генеральной Ассамблее ООН в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;

- содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне ООН;

- на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов;

- содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

- взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека, в связи с работой Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, как они были определены в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.;

- действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

- делать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

- представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее ООН.

Специализированные учреждения ООН – это самостоятельные межправительственные международные организации, созданные для координации деятельности государств в конкретных областях сотрудничества, связанные с ООН специальными соглашениями. Данные соглашения, как правило, предусматривают взаимную координацию деятельности, обмен информацией, возможность запра-

шивать консультативные заключения Международного Суда ООН. Специализированные учреждения ООН имеют непосредственное отношение к выработке гарантий реализации отдельных групп прав и свобод. Так, в рамках Международной организации труда (МОТ) разработаны десятки конвенций, направленных на обеспечения прав человека в области труда. В настоящее время насчитывается около 20-ти подобных организаций. Помимо МОТ, можно выделить Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), ЮНЕСКО, Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) и др.

Конвенционные органы создаются для контроля за соблюдением отдельных конвенций, принятых в рамках ООН. Наиболее известными являются: Комитет по правам человека (контролирует соблюдение Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.); Комитет по экономическим, социальным и культурным (контролирует соблюдение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.); Комитет против пыток (контролирует соблюдение Конвенции ООН против пыток и других жестоких или бесчеловечных видов обращения и наказания 1984 г.) и др. К полномочиям этих конвенционных органов, как правило, относится: рассмотрение периодических докладов государств о реализации ими норм соответствующих конвенций, выработка рекомендаций относительно устранения выявленных нарушений, рассмотрение индивидуальных жалоб на нарушение государствами прав и свобод, гарантированных данными международными договорами. Решения подобных комитетов по результатам рассмотрения жалоб носят рекомендательный характер, но накопленный опыт свидетельствует о том, что государства серьезно относятся к ним.

§ 3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека

Совет Европы является крупнейшей региональной европейской организацией. В настоящее время членами Совета Европы являются 47 государств. Штаб-квартира Организации находится в Страсбурге (Франция). Устав принят в 1949 г.

Деятельность этой организации направлена, прежде всего, на обеспечение и защиту прав человека, будь то гражданские, политические, экономические, социальные или культурные права, однако экономическими и военно-политическими вопросами организация не занимается.

К основным органам Совета Европы относятся:

– Комитет министров является руководящим органом Совета Европы. Состоит из министров иностранных дел всех стран-членов и собирается на сессии один или два раза в год. Страны-председатели Комитета министров меняются каждые полгода по принципу ротации в алфавитном порядке. Деятельность Комитета подразумевает: подготовку и заключение конвенций и соглашений; принятие рекомендаций государствам-членам; принятие бюджета; прием новых государств-членов; выработку программ сотрудничества и содействия странам Восточной и Центральной Европы; контроль за выполнением решений Европейского суда по правам человека;

– Парламентская ассамблея является консультативным органом. Состоит из представителей парламентов всех государств-членов. Ассамблея проводит четыре сессии в год (по одной неделе каждая) и принимает резолюции и рекомендации на основе докладов, которые готовятся депутатами;

– Европейский Суд по правам человека (далее – Суд);

– Конгресс местных и региональных властей Европы – консультативный орган, представляющий местные и региональные власти. Делегация каждой страны в Конгрессе состоит из равного числа представителей регионов и органов местного самоуправления.

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты.

Первоначально этот механизм включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-участниками Конвенции: Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы.

С 1 ноября 1998 г., по вступлении в силу Протокола № 11, первые два из этих органов были заменены единым, постоянно действующим Судом. Его местонахождение – Дворец прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и сам Совет Европы.

Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается ст. 46 ч. 3 Конституции РФ, в которой говорится, что «каждый вправе, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Предусмотренный Европейской конвенцией механизм международной защиты прав человека работает в двух режимах:

1) государство может обратиться в Суд, если оно считает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Конвенции;

2) каждое отдельное лицо имеет возможность обратиться в Суд с жалобой на любое государство-участник.

В соответствии с Конвенцией, существуют два органа, способных повлиять на итог рассмотрения жалоб отдельного лица или государства:

- Европейский суд по правам человека;
- Комитет министров Совета Европы.

Суд состоит из 47 судей – по числу стран-участников Конвенции. Судьи избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы на девять лет и в своей работе представляют не страну-члена, а исключительно интересы Суда. Срок полномочий судей ограничивается достижением ими возраста 70 лет.

На пленарных заседаниях решаются все важнейшие вопросы организационного характера: избирается председатель и его заместители, формируются секции, вносятся изменения в Регламент Суда и др. Суд разделен на четыре Секции, наполнение которых должно представлять различные правовые системы государств-участников Конвенции и учитывать географический и половой признаки. Секции выполняют организационно-методическое руководство палатами и комитетами. Значительный объем работы выполняет Секретариат Суда.

Для рассмотрения переданных дел действуют единоличные судьи, создаются комитеты судей, Палаты в составе семи судей и Большая палата в составе 17-ти судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты. Судья, избранный от государства, являющегося стороной в деле, является членом Палаты и Большой палаты.

Важным является вопрос о критериях приемлемости жалобы. По статистике, до 90 % жалоб признаются Судом неприемлемыми.

Критерии приемлемости жалобы следующие:

1) предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией или ее Протоколами;

2) лицо должно находиться под юрисдикцией государства-ответчика, когда в отношении него было допущено нарушение;

3) нарушение должно быть допущено в период действия в отношении данного государства Конвенции или соответствующего Протокола к ней;

4) жалоба может исходить только от самого потерпевшего. Даже в том случае, когда жалобу подает объединение лиц, каждый должен доказать свои конкретные личные претензии;

5) жалоба должна быть подана не позднее, чем через 6 мес. после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом (согласно Протоколу № 15 к Конвенции, срок сокращен до 4-х мес., однако данный Протокол пока не вступил в юридическую силу);

6) жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции государством;

7) для того чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все эффективные внутригосударственные средства защиты своего права и, прежде всего, судебные средства такой защиты. Согласно правовым позициям самого Суда применительно к Российской Федерации при рассмотрении дела в порядке Гражданского процессуального кодекса, Арбитражного процессуального кодекса и Кодекса административного судопроизводства, необходимо пройти суд кассационной инстанции, а в порядке УПК и КоАП достаточно суда второй инстанции. Однако Суд может со временем корректировать свои правовые позиции, в зависимости от изменения законодательства государства. Кроме того, Суд, в порядке исключения, может принять жалобу к рассмотрению и без прохождения необходимых инстанций, если сочтет защиту права на национальном уровне неэффективной;

8) жалобы, направляемые в Суд, должны касаться событий, за которые несет ответственность публичная власть. Жалобы против частных лиц и организаций Судом не принимаются к рассмотрению. Причем в круг субъектов, чьи действия (бездействия) могут «присваиваться» государству, входят не только государственные органы, но и органы местного самоуправления, государственные корпорации и другие организации, выполняющие публично-значимые функции и состоящие в определенной связи с государством;

9) жалоба должна быть оформлена надлежащим образом. В этих целях Судом утвержден специальный формуляр жалобы;

10) жалоба не должна быть предметом другого международного разбирательства, а также не должна быть аналогична той, которая уже была рассмотрена Судом;

11) отсутствие признаков злоупотребления заявителем правом на обращение в Суд. Согласно данному критерию, жалобы редко признаются неприемлемыми. Это может быть связано с использованием «грубой» лексики, намеренным введением Суда в заблуждение и т. п.;

12) критерий «малозначительности» – он применяется том случае, когда Суд сочтет, что заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека не требует рассмотрения жалобы по существу, а также при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Индивидуальная жалоба регистрируется в Секретариате Европейского суда по правам человека, а затем рассматривается судьей Европейского Суда на предмет приемлемости.

Своим решением судья может объявить ее неприемлемой или вычеркнуть из списка дел, подлежащих рассмотрению, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным. Суд не объясняет причины отказа и решение невозможно обжаловать.

Если единоличный судья не выносит ни одного из названных решений, жалоба передается в комитет из трех судей, который может признать ее неприемлемой, либо объявляет ее приемлемой и одновременно выносит постановление по существу при условии, что по данной категории жалоб сложилось прецедентное право Суда.

Если не принято ни одно из названных решений, дело передается в Палату Суда, которая может: признать жалобу неприемлемой; признать жалобу приемлемой; признать жалобу приемлемой с одновременным вынесением постановления по существу; исключить жалобу из списка дел, подлежащих рассмотрению.

Межгосударственные жалобы сразу направляются в Палату Суда.

Если Суд объявляет жалобу приемлемой, то он продолжает рассмотрение дела с участием заинтересованных сторон и, если это необходимо, осуществляет расследование, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия. Этап представления взаимных возражений истца и государства называется коммуникацией.

Суд также способствует дружественному урегулированию дела – такое разбирательство носит конфиденциальный характер. В случае достижения дружественного урегулирования, Суд исключает дело из своего списка посредством постановления, в котором кратко излагаются факты и достигнутое решение.

За исключением редких случаев, если Суд не примет другого решения, слушания Суда являются открытыми. Доступ к документам, переданным на хранение в Канцелярию, если Председатель Суда не выносит иного решения, также является открытым.

До вынесения своего постановления Палата может уступить юрисдикцию в пользу Большой палаты. Это возможно в том случае, если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования Конвенции и Протоколов к ней, либо если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, и если ни одна из сторон не возражает против этого.

Любая из сторон в деле, в исключительных случаях, может в течение 3-х мес. со дня вынесения Палатой постановления подать прошение о направлении дела на рассмотрение Большой палаты. В этом случае комитет Большой палаты в составе 5-ти чел. решает вопрос о принятии прошения. В случае если комитет принимает прошение, Большая палата выносит по делу свое постановление. Если комитет Большой палаты отклоняет прошение, а также, если стороны заявляют, что не будут обращаться с прошением о направлении дела в Большую палату, либо через 3 мес. после вынесения постановления отсутствует такое прошение, постановление Палаты является окончательным и обжалованию не подлежит.

Большая Палата по просьбе Комитета министров может выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров Совета Европы, который осуществляет надзор за его исполнением. Это постановление подлежит публикации.

Обязательность решений Суда гарантируется положениями ст. 41 Конвенции о присуждении выплаты справедливой компенсации потерпевшей стороне в случае, если имело место нарушение положений Европейской конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право государства-участника Конвенции допускает возможность лишь частичного возмещения.

Комитет министров выполняет две функции:

1) если дело не передается в суд, то он большинством, в две трети голосов, решает, имело ли место нарушение Конвенции. Выявив нарушение, Комитет может постановить, что государство должно предоставить жертве «справедливое удовлетворение», т. е. компенсацию за ущерб. Его решения также являются окончательными;

2) вторая важная функция состоит в надзоре за осуществлением решений Суда. Лишь убедившись, что государство выполняет свои обязательства, Комитет министров принимает резолюцию о прекращении дела.

В контексте исполнения предписываемых Судом т. н. «мер общего характера», в российское законодательство и правоприме-

нительную практику вносятся существенные изменения. Так, под влиянием практики Суда, заметные перемены произошли в российской уголовно-исполнительной системе, уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном законодательстве, появилось понятие «провокация преступления». Постановления Суда являются основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам в ходе гражданского и уголовного процесса. Особое внимание следует уделить постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней». Согласно данному документу, правовые позиции Европейского Суда по правам человека, которые содержатся в окончательных постановлениях Суда, принятых в отношении Российской Федерации, являются обязательными для судов. То есть, фактически, постановления Суда стали источником права.

Граждане Российской Федерации активно используют правозащитный потенциал ЕСПЧ. Наше государство долгие годы является лидером по общему количеству жалоб, подаваемых ее гражданами в Суд. Так, по состоянию на 30 июня 2020 г., своего рассмотрения ожидали 13 600 жалоб (22,7 %), поданных против Российской Федерации, при общем количестве жалоб против всех государств-членов Совета Европы – 59 900. Из 884 постановлений Суда, вынесенных в 2019 г. в отношении всех государств, 198 вынесено по делам против Российской Федерации, что составило почти четверть от общего количества дел, рассмотренных Судом. При этом только по пяти делам из числа рассмотренных против Российской Федерации, Европейский Суд не усмотрел нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

Ежегодно в МВД России поступают многочисленные обращения Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации по вопросам рассмотрения в Европейском Суде жалоб граждан на неправомерные действия должностных лиц ОВД Российской Федерации.

МВД России осуществляет взаимодействие с Уполномоченным в соответствии с Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителе Министра юстиции Российской Федерации» и приказом МВД России от 12 сентября 2014 г. № 782 «О повышении эффективности вза-

имодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации».

В целях обеспечения эффективной защиты интересов государства, при рассмотрении Европейским Судом дел, связанных с деятельностью должностных лиц ОВД Российской Федерации, Уполномоченный (либо руководитель аппарата Уполномоченного), в соответствии с возложенными на него Положением об Уполномоченном, функциями и полномочиями, после получения нотификации по жалобе против Российской Федерации незамедлительно информирует МВД России и запрашивает сведения, необходимые для формирования позиции Российской Федерации по делу.

Обязанность по рассмотрению и подготовке проекта ответа МВД России возложена на начальников подразделений центрального аппарата МВД России, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, с учетом их компетенции.

При этом заинтересованные территориальные органы МВД России и иные подразделения системы МВД России должны своевременно, полно и объективно проводить проверки по всем фактам, изложенным в запросах Уполномоченного (руководителя аппарата Уполномоченного), устанавливать фактическую и юридическую сторону дела, а также осуществлять сбор и представление головному исполнителю МВД России необходимых документов и материалов.

Перед докладом Министру внутренних дел Российской Федерации либо его заместителям подготовленный головным исполнителем от МВД России проект ответа, со всеми прилагаемыми материалами проверки, подлежит направлению на согласование в Договорно-правовой департамент МВД России не позднее семи рабочих дней до истечения срока рассмотрения запроса Уполномоченного.

Анализ запросов Уполномоченного по жалобам, затрагивающим компетенцию МВД России, находящимся на рассмотрении в Европейском Суде, по итогам 2019 г свидетельствует, что их количество продолжает оставаться значительным.

В 2019 г. в МВД России поступило 173 (АППГ – 283) запроса Уполномоченного по жалобам, затрагивающим компетенцию МВД России, находящимся на рассмотрении в Европейском Суде, из них:

– 109 запросов по 587 жалобам, находящимся на рассмотрении ЕСПЧ (АППГ – 916 жалоб);

– 2 запроса в связи с рассмотрением межгосударственной жалобы «Украина против России (Крым)» и ряду связанных с ней индивидуальных жалоб о предполагаемых нарушениях прав человека на территории Республики Крым;

– 1 запрос в связи с рассмотрением дел в международном арбитраже и судах Королевства Нидерландов об оспаривании изъятия имущества на территории Республики Крым;

– 1 запрос по 10-ти «пилотным» индивидуальным жалобам, поданным против Грузии гражданами Российской Федерации по обстоятельствам гибели родственников граждан Российской Федерации и уничтожения их имущества в г. Цхинвале Южной Осетии в ходе боевых действий в начале августа 2008 г.;

– 33 уведомления о применении обеспечительных мер в соответствии с правилом 39 Регламента Европейского Суда, согласно которому властям Российской Федерации предписано до окончания производства в ЕСПЧ по жалобам в отношении 44 иностранных граждан воздержаться от любого их перемещения с территории Российской Федерации, из них – 4 уведомления о снятии указанных мер в связи с исключением жалоб из списка рассматриваемых дел;

– 4 запроса по линии Комитета министров Совета Европы (4 группы дел, включающие в себя более 1300 постановлений);

– 19 (АППГ – 15) запросов Уполномоченного по 30-ти (АППГ – 54) постановлениям ЕСПЧ;

– 4 – иные документы.

Проведены доработка и согласование 141 (АППГ – 210) проекта ответов МВД России на запросы Уполномоченного о предоставлении информации по жалобам, находящимся на рассмотрении ЕСПЧ, о мерах, принимаемых МВД России по вступившим в силу постановлениям ЕСПЧ, а также относительно иностранных граждан, в отношении которых приняты обеспечительные меры в соответствии с 39 правилом Регламента ЕСПЧ.

Находившиеся на рассмотрении 587 жалоб связаны со следующим:

– участием граждан в несогласованных публичных мероприятиях – 361;

– пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, в т. ч. с заключением в центрах временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ), выдворением, отказом в признании беженцем на территории Российской Федера-

ции, в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации – 43;

– задержанием, в т. ч. с применением физической силы и специальных средств, проведением оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по подозрению в совершении преступлений – 40;

– нарушением прав при проведении проверочных закупок и иных оперативно-розыскных мероприятий по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков («агенты-provokatory») – 24;

– применением административного законодательства (нарушением прав граждан при доставлении, административном задержании, привлечении к административной ответственности) – 27;

– условиями транспортировки подозреваемых, обвиняемых – 24;

– определением опеки над несовершеннолетним – 2;

– регистрацией сообщений о преступлениях – 2;

– расследованием уголовных дел – 12;

– домашним насилием – 5;

– уничтожением имущества – 3;

– возвратом имущества (изъятых при расследовании уголовного дела) – 1;

– незаконным увольнением – 2;

– иные – 41.

Таким образом, ЕСПЧ продолжает оставаться наиболее эффективным международным механизмом, позволяющим гражданам Российской Федерации восстанавливать нарушенные права, а государству выявлять и устранять причины и условия их нарушения.

Контрольные вопросы

1. Понятие и сущность международных гарантий обеспечения прав и свобод человека.

2. Роль специализированных учреждений ООН в защите прав и свобод человека.

3. Компетенция ЕСПЧ.

4. Основные направления воздействия практики ЕСПЧ на развитие законодательства и правоприменительной практики в сфере внутренних дел.

ГЛАВА 11. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА

§ 1. Понятие войны и вооруженного конфликта международного характера

§ 2. Виды вооруженных конфликтов международного характера

§ 3. Правовое регулирование вооруженных конфликтов международного характера

§ 4. Защита покровительствуемых лиц в период вооруженных конфликтов международного характера

§ 1. Понятие войны и вооруженного конфликта международного характера

Международный вооруженный конфликт представляет собой сложное социальное явление, которое затрагивает не только международное право, но и другие области международной жизни. Слово «конфликт» происходит от латинского «*conflictus*», что означает столкновение сторон, мнений, сил¹. Источником всякого развития является противоречие, столкновение противоположных тенденций или сил. Конфликт представляет собой предельный случай обострения противоречий² и выступает определенным моментом развития.

Впервые выражение «международный вооруженный конфликт» было употреблено в общей для всех ст. 2 Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г.³ С тех пор оно широко применяется

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1982. С. 632.

² Философская энциклопедия. В 5-ти т. М., 1964. Т. 3. С. 55.

³ Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (Женевская конвенция I) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 7–39; Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (Женевская конвенция II) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 39–65; Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (Женевская конвенция III) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 65–149; Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (Женевская конвенция IV) // Женевские

в самых различных международно-правовых документах. В более ранних источниках международного гуманитарного права встречается термин «война». Достаточно вспомнить Гаагские конвенции о законах и обычаях войны 1907 г.¹, Статут Лиги Наций (преамбула, ст. 11–13, 16)², Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакт Бриана-Келлога) 1928 г. и ряд других документов.

Понятие «война» использовалось для того, чтобы отличить это состояние межгосударственных отношений от других, т. н. «ограниченных мер войны», при которых также использовалась вооруженная сила. Однако ни Статут Лиги Наций, ни Пакт Бриана-Келлога не дают определения войны, и термин ««война» более не употребляется в современном международном праве³, он заменен термином «вооруженный конфликт». Так, Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.,⁴ Дополнительные протоколы 1977 г.⁵ и различные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН гласят, что они применяются «в случае вооруженного конфликта» или «в период вооруженного конфликта»⁶.

конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 149–227.

¹ См., например: Гаагская конвенция IX от 18 октября 1907 г. о бомбардировании морскими силами во время войны в той мере, в какой ее положения запрещают нападения на необороняемые местности и жилища // Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. 3-е изд., испр. М., 2001. С. 102–106; Гаагское положение о законах и обычаях сухопутной войны / Приложение к Конвенции IV от 18 октября 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны // Международное право. Ведение военных действий: Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. 3-е изд., испр. М., 2001. С. 22–34.

² Устав Лиги наций. 10 января 1920 года // Документы XX века. Режим доступа: URL: <http://doc20vek.ru/node/451> (дата обращения: 24.04.2020).

³ Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / пер. с фр. Е. Кирпичниковой. М., 2004. С. 81.

⁴ Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960. С. 114–146.

⁵ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003. С. 227–319; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003.

⁶ В дальнейшем, если не указано иное, будут использованы сокращения: Женевские конвенции 1949 г. (если речь идет обо всех); Женевская конвенция I, II, III, IV (соответственно, если речь идет о каждой отдельно); Дополнительные протоколы 1977 г.

В настоящее время понятие «война» используется лишь для обозначения степени интенсивности вооруженного конфликта при проведении научных исследований, а также в обычном общепринятом понимании этого слова в международной политике.

Введение в международно-правовой оборот нового термина «вооруженный конфликт» объясняется не столько соображениями моды¹, сколько насущными потребностями международных отношений. Такие потребности обусловлены терминологической и юридической причинами.

Терминологическая причина заключается в том, что существовали многочисленные проблемы, связанные с классификацией вооруженных конфликтов. Кроме вооруженных столкновений, между государствами всегда существовали такие вооруженные конфликты, как национально-освободительные движения против колониального господства; внутренние вооруженные конфликты; вооруженные гуманитарные интервенции различного характера и т. д.

Понятие вооруженного конфликта охватывает более широкий спектр ситуаций, чем понятие войны. Действительно, если определять войну как столкновение вооруженных сил двух или нескольких государств, или вооруженных сил организованных групп на территории одного государства, то в этом случае игнорируются ситуации, не достигающие планки состояния войны, – такие как пограничные инциденты, рейды вооруженных банд, мятежи без контроля над определенной территорией и т. д.

Юридическая причина выбора термина «вооруженный конфликт» заключается прежде всего в следующем: согласно Гаагской конвенции III 1907 г. об открытии военных действий (далее – Гаагская конвенция III 1907 г.), состояние войны признается только в том случае, если стороны официально заявили об этом². Как показала практика международных отношений, после второй мировой войны государства по политическим и иным соображениям неохотно идут на официальное объявление состояния войны. Так, из 189 конфликтов, имевших место за этот пери-

или Дополнительный протокол I и Дополнительный протокол II, соответственно; Гаагская конвенция 1954 г. Эти сокращения общеприняты.

¹ Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989. С. 28.

² Гаагская конвенция III от 18 октября 1907 г. об открытии военных действий // Международное право. Ведение боевых действий: Сборник Гаагских конвенций и иных международных документов. 3-е изд., испр. М., 2001. С. 15–17.

од, только в 19 случаях обе противоположные стороны заявили о том, что они находятся в состоянии войны¹, а из 118 конфликтов, происшедших между 1700 и 1872 г., только десяти предшествовало объявление войн.

Между тем очевидно, что необходимо использовать все возможности для обеспечения защиты лиц, испытывающих неблагоприятные последствия вооруженных конфликтов, которые, по каким-либо причинам, стороны не желают квалифицировать войной, поскольку война есть условие, автоматически влекущее за собой применение определенного правового статуса для таких лиц.

В этом смысле ч. 1 ст. 2, общая для всех Женевских конвенций 1949 г., внесла определенную ясность, установив, что они применяются не только «в случае объявленной войны», но и «в случае ... всякого другого вооруженного конфликта». К «всякому другому вооруженному конфликту» можно отнести агрессию, которая является применением вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН²; вооруженное вмешательство и интервенцию, предусмотренные резолюциями 2131 (XX) от 21 декабря 1965 г.³ и A/RES/36/103 (Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государства) от 9 декабря 1981 г.⁴ Генеральной Ассамблеи ООН, а так же практику государственного терроризма, под которой понимается использование государством насильственных мер для устрашения или подавления народов или других государств («агрессия», «вооруженная интервенция» или «вооруженная провокация»), о которой упоминает резолюция A/RES/36/103 Генеральной Ассамблеи ООН.

¹ Капустин А. Я., Мартыненко Е. В. Международное гуманитарное право. М., 1991. С. 41.

² Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47.

³ Главная Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г. N 2131 (XX) «Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета» // Официально-правовой портал «Гарант». Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/2565477> (дата обращения: 10.04.2019).

⁴ Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of the States // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/36/103 (дата обращения: 10.04.2019).

Любой спор, возникающий между двумя государствами и вызывающий введение в действие вооруженных сил, является вооруженным конфликтом по смыслу ст. 2 общей для всех четырех Женевских конвенций 1949 г., вне зависимости от масштабов столкновения: стычка или пограничный инцидент между вооруженными силами участников, даже если одна из сторон оспаривает наличие состояния войны. Наличие или отсутствие объявления войны или ультиматума, исходящего от одной из сторон, в соответствии с требованиями Гаагской конвенции III 1907 г., не имеет значения для установления того, имеет ли место ситуация вооруженного конфликта, как это было признано Международным военным трибуналом в Токио. При этом ни длительность конфликта, ни степень разрушительности не играют никакой роли. Уважение к человеческой личности не измеряется числом жертв. Достаточно и одного раненого, одного потерпевшего кораблекрушение или пленного.

Женевские конвенции применяются, даже если конфликт не является «вооруженным» в «узком» смысле: например, силы одного государства занимают территорию другого государства без единого выстрела (этот случай специально предусмотрен в общей ст. 2, ч. 2), не встретив сопротивления, как при оккупации Германией Чехословакии в 1939 г. и Дании в 1940 г., когда эти страны не предприняли никаких попыток обороны ввиду неравенства противостоящих сил; или, наконец, такой случай: одно государство объявляет себя в состоянии войны с другим государством, интернирует подданных последнего, вне зависимости от их числа, но никаких боев не происходит.

Международное гуманитарное право признает две категории вооруженных конфликтов. Различительным признаком служит здесь государственная граница: война между двумя или большим числом государств считается международным вооруженным конфликтом, а вооруженные столкновения, происходящие в пределах территории одного государства, – немеждународными (внутренними) вооруженными конфликтами (обычно их называют гражданскими войнами).

Женевские конвенции 1949 г. вместе с Дополнительными протоколами 1977 г. содержат почти 500 статей по международным войнам и только 20 – по вооруженным конфликтам немеждународного характера. Объяснение этой громадной разницы в количестве положений кроется в понятии «государственный суверенитет».

Кроме того, долгое время юристы и дипломаты западных стран предпочитали рассматривать национально-освободительные вой-

ны, которые велись колонизированными народами против колониальных держав, в качестве внутренних конфликтов, поскольку они развертывались на территории только одной высокой договаривающейся стороны. К этим конфликтам могла непосредственно применяться лишь ст. 3, – общая для всех Женевских конвенций 1949 г. Механизм, позволяющий признать состояние войны, который повлек бы за собой применение большей части гуманитарных норм международного права, никогда не применялся в колониальных войнах, даже если материальные обстоятельства – в частности, размах военных операций – вполне оправдали бы его применение (например, в таких конфликтах, как война в Индокитае или в Алжире).

По требованию социалистических стран и стран третьего мира, основывавшемся на принципе, постепенно укрепившемся в рамках ООН, согласно которому колониальные народы обладали в международном праве иным статусом, нежели народы метрополий¹, национально-освободительные войны были приравнены в Дополнительном протоколе I 1977 г. к международным вооруженным конфликтам, и народы, ведущие борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, и против расистских режимов в осуществление своего права на самоопределение, были включены в субъектный состав таких конфликтов.

Более того, учитывая специфический характер международной правосубъектности национально-освободительных движений, п. 3 ст. 96 Дополнительного протокола I 1977 г. предусматривает, что «власть, представляющая народ, ведущий борьбу против одной из Высоких Договаривающихся Сторон в вооруженном конфликте, типа упомянутого в п. 4 ст. 1, может взять на себя обязательство применять Конвенции и настоящий Протокол в отношении такого конфликта путем одностороннего заявления, адресованного депозитарию».

Стоит отметить, что определение вооруженного конфликта, имеющее ключевое значение (т. к. право вооруженных конфликтов начинает применяться только с момента, когда имеет место вооруженный конфликт), не содержится в конвенциях, которые его кодифицируют.

¹ См., в частности: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН: резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/2625 (XXV) от 24 октября 1970 г. // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: <https://www.un.org/ru/ga/25/docs/25res.shtml> (дата обращения: 15.05.2020).

Если возникает вооруженный конфликт между двумя или несколькими государствами, то международное гуманитарное право вступает в действие автоматически, независимо от того, была ли война объявлена и признают ли стороны, участвующие в конфликте, состояние войны. Единственным обстоятельством, достаточным для применения гуманитарного права, является наличие вооруженного конфликта.

Любое использование силы одним государством против территории другого сразу же влечет применение Женевских конвенций к отношениям между этими двумя государствами, при этом несущественно, оправдано ли применение оружия, было ли оно направлено на восстановление законности и порядка (т. е. международной полицейской акцией) или использовалось для открытой агрессии и т. д. Не имеет значения так же, оказывает ли сопротивление сторона, подвергшаяся нападению. С точки зрения международного гуманитарного права, вопрос применения конвенций решается фактически очень просто: с того момента, как в руках вооруженных сил одного из государств оказываются раненые или сдавшиеся в плен военнослужащие или гражданские лица другого государства, как только они захватывают пленных или начинают осуществлять контроль над частью территории государства-противника, они сразу же должны соблюдать нормы соответствующей конвенции. Количество раненых или военнопленных и площадь оккупированной территории не имеют значения, т. к. необходимость защиты не зависит от количественных критериев¹.

В ситуациях, когда государство провозглашает оккупированную им территорию своей собственной, ставя, таким образом, под вопрос применимость Женевского права, или вводит войска на территорию другого государства, и его правительство заменяется на новое (марионеточное), которое в последствии заявляет, что иностранные войска оказывают дружественную помощь и поэтому действуют с его согласия, вопрос о применимости международного гуманитарного права должен решаться на основании резолюции Совета Безопасности ООН. Важное значение для прояснения правовой ситуации имеют решения Международного суда.

¹ The Geneva Conventions of 12 August 1949; Commentary published under the general editorship of Jean Pictet, Article 2 common to the Conventions // International Committee of the Red Cross. Режим доступа: URL: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-0173.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).

§ 2. Виды вооруженных конфликтов международного характера

В юридической науке даются различные классификации вооруженных конфликтов международного характера.

Наиболее предпочтительной выглядит точка зрения, согласно которой *вооруженный конфликт является международным в шести случаях:*

1. *Вооруженный конфликт является межгосударственным.* Речь идет о вооруженном противостоянии двух или нескольких государств. При этом заявление одного из государств, утверждающего, что оно не ведет борьбу против другого и масштаб вооруженного противостояния значения не имеют. Вооруженный конфликт становится международным с момента столкновения вооруженных сил одного государства с вооруженными силами другого, или с момента открытия военных действий против другого государства, не встречая сопротивления последнего.

2. *Вооруженный конфликт носит внутренний характер, но по его поводу признается состояние войны.* Признание состояния войны – это акт, посредством которого либо правительство страны, на территории которой имеет место вооруженный конфликт, признает, что последний является войной, подпадающей под действие всей совокупности законов и обычаев войны, либо правительство третьего государства заключает, что данный вооруженный конфликт – война, в отношении которой оно намерено занять нейтральную позицию.

В обоих случаях основное последствие признания состояния войны заключается в том, что инициатор этого акта приравнивает вооруженный конфликт, являющийся априори внутренним, к международному вооруженному конфликту, что означает для него принятие на себя обязательства применять к этому конфликту все право войны без изъятий.

В настоящее время приравнивание немеждународного вооруженного конфликта к международному вооруженному конфликту посредством признания состояния войны не применяется и выглядит как в высшей степени теоретическая возможность¹. В политическом же плане, государства относятся к нему резко отрицательно,

¹ В современной истории нельзя обнаружить ни одного примера явно выраженного признания состояния войны. Последний по времени случай относится к англо-бурской войне (1899–1902 гг.) и ограничивается конфликтными отношениями между Оранжевым свободным государством, Южно-Африканской Республикой (Трансваалем) и Великобританией, обладавшей по отношению к ним верховной властью.

видя в нем препятствие к осуществлению ими функций подавления и своего рода узаконение восстания на международном уровне.

3. Вооруженный конфликт – внутренний, но имеет место вмешательство одного или нескольких иностранных государств. Возможна ситуация, когда конфликт, возникший как внутренний, т. е. немеждународный, приобретает такую остроту и масштабность, что перерастает в международный.

Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН запрещают вмешательство во внутренние дела «государства», не проводя различия между вмешательством в пользу правительства или части населения: и правительство, и население, по определению, являются составными элементами государства, и международное право не отдает предпочтения ни тому, ни другому в случае гражданской войны. В этих условиях вмешательство в конфликт третьего государства на стороне повстанцев против законного правительства, или на стороне существующего правительства против повстанческой стороны, автоматически влечет перерастание внутреннего характера такого конфликта в международный.

4. Вооруженный конфликт является внутренним, но в него вмешивается ООН. Действие норм международного гуманитарного права распространяется так же и на сложившийся и получивший распространение в практике ООН институт «операций по поддержанию мира»¹, отличительной чертой которых является направление вооруженных сил ООН или миссий наблюдателей в те районы, в которых мирные средства урегулирования спора оказались недостаточными.

Вмешательство сил ООН, образованных на фундаменте ст. 43–47 Устава, в немеждународный вооруженный конфликт, направленное против одной из участвующих в нем сторон, или масштабные и повторяющиеся нападения вооруженных сил одной из сторон конфликта на силы ООН по поддержанию мира, хотя и не созданные для осуществления мер принуждения против того или иного государства, имеет те же последствия, что и вмешательство третьего государства в этот конфликт и приравнивается к ситуации международного конфликта.

5. Вооруженный конфликт является национально-освободительной войной. Пункт 4 ст. 1 Дополнительного протокола I 1977 г.

¹ С 1948 г. по 31 марта 2008 г. ООН провела 63 операции по поддержанию мира. Подробнее см.: ООН на страже мира и безопасности во всем мире // Официальный сайт ООН. Режим доступа: URL: <http://www.un.org/russian/peace/pko/facts.html> (дата обращения 15.05.2020).

определяет национально-освободительную борьбу как международные вооруженные конфликты, которая ведется «в осуществлении своего (народов) права на самоопределение, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций и в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций», против колониального господства, иностранной оккупации, расистских режимов.

Под действие п. 4 ст. 1 Дополнительного протокола I подпадают любые военные акты, совершенные национально-освободительным движением или против него, если оно удовлетворяет условиям организованности и внутренней власти. Иными словами, любое применение силы организованным и структурированным национально-освободительным движением, которое осуществляет определенный объем властных функций, способно представлять местное население и ведет борьбу против оккупации территории колониальным, иностранным или расистским правительством, подпадает под действие Дополнительного протокола I 1977 г. или резолюции 3103 (XXVIII).

б. Вооруженный конфликт – война за отделение. Отличие войны за отделение, в которой противостоят друг другу правительство государства и население части территории этого государства, желающее от него отделиться, от национально-освободительной войны, в которой противоборствуют колониальное, расистское или иностранное правительство и народ, чьей территорией оно управляет, состоит в том, что ООН не признает за населением, желающим отделиться, права на подобное отделение. Тем не менее при условии, что отделение действительно произошло, война за отделение может, как и национально-освободительная война, приобрести международный характер¹.

§ 3. Правовое регулирование вооруженных конфликтов международного характера

В соответствии со ст. 1 Гагской конвенции III 1907 г., военные действия между государствами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое должно иметь форму мотивированного объявления войны или форму ультиматума с условным объявлением войны.

¹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2000. С. 107–150.

Объявление войны входит в компетенцию высших органов государственной власти и определяется конституцией каждой страны. Однако даже объявление войны, не являющейся актом самообороны, не превращает войну в законную, которая все равно будет считаться актом агрессии (ст. 51 Устава ООН). Начало же агрессивной войны, без ее объявления, представляет собой отягчающее обстоятельство, повышающее ответственность агрессора.

Хотя, согласно Гаагской конвенции III 1907 г., объявление войны является необходимым, но отсутствие этого формального акта не лишает фактически начатые военные действия характера войны, с точки зрения ее законов и обычаев. Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. обязывают государства, их участников применять положения этих конвенций в случае любого вооруженного конфликта, даже если одна из его сторон не признает состояние войны.

Одновременно с объявлением о состоянии войны об этом должны быть оповещены нейтральные страны. Каких-то сроков между объявлением войны и началом военных действий международное право не устанавливает.

С момента объявления состояния войны между враждующими государствами, для них наступают следующие правовые последствия:

1) прекращаются дипломатические и, как правило, консульские отношения. Дипломатический и консульский персонал вправе покинуть территорию неприятельского государства. При этом государство пребывания должно оказать содействие, необходимое для возможно скорого выезда пользующихся привилегиями и иммунитетами лиц, не являющихся гражданами государства пребывания, и членов семей таких лиц, независимо от их гражданства (ст. 44 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.¹). Охрана помещений дипломатических и консульских учреждений, а также интересов одного воюющего государства и его граждан в другом поручается третьему, обычно нейтральному государству, которое поддерживает дипломатические отношения с обоими воюющими государствами. При отсутствии третьего государства, воюющее государство само должно сохранять названные помещения;

2) конфискуется собственность враждебного государства, за исключением имущества дипломатических и консульских учреждений;

¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. // Действующее международное право. В 3-х т. М., 1996. Т. 1. С. 522.

3) для граждан воюющего государства вводится специальный режим, ограничивающий их некоторые права (надзор властей, ограничение на передвижение и места проживания). По отношению к иностранцам на территории, находящейся в конфликте стороны, может применяться интернирование или принудительное поселение в определенном месте (ст. 41–44 Женевской конвенции III 1949 г.);

4) прекращают действовать международные договоры мирного времени;

5) вступают в силу нормы международного гуманитарного права. Между воюющими и невоюющими странами вступают в действие договоры, заключенные на случай нейтралитета.

Как только начинается вооруженный конфликт международного характера, применяется система держав-покровительниц. Ими могут стать не участвующие в конфликте государства, которые должны быть назначены и призваны воюющими. Державы-покровительницы обязаны охранять интересы воюющих сторон. Например, державе-покровительнице может быть вверена охрана помещений дипломатического представительства и консульств вместе с имуществом и архивом воюющего государства. Если стороны не назначают таких держав, то их роль может выполнять Международный Комитет Красного Креста (далее – МККК) или другая беспристрастная организация (субститут).

Военные действия всегда разворачиваются на определенной территории. В этой связи выделяют два понятия: «театр войны» и «театр военных действий». Под театром войны понимается государственная территория воюющих государств, включая воздушное пространство над ними. Театр военных действий – это территория фактического ведения боевых действий воюющими сторонами. Некоторые авторы под театром войны понимают территорию, объединяющую несколько театров военных действий: континентального, морского, воздушного и т. д.¹

Вместе с тем действующие нормы международного права устанавливают точно определенные изъятия из театра войны, в т. ч. в пределах территории воюющих государств. Так, например, не могут считаться театром войны, а, следовательно, и объектом нападения и уничтожения:

– территория (сухопутная, морская) и воздушное пространство над ней нейтральных и других, не воюющих государств²;

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 819.

² Акт относительно признания и гарантии постоянного нейтралитета Швейцарии и неприкосновенности ее территории // Действующее международное право. В 3-х т.

- некоторые международные проливы, – например, Магелланов пролив, по договору между Аргентиной и Чили 1981 г.¹;
- международные каналы, – например, Суэцкий канал, в соответствии с Константинопольской Конвенцией 1888 г.²;
- отдельные острова и архипелаги, – например, Аландские острова, в соответствии с мирным договором с Финляндией 1947 г.; архипелаг Шпицберген, в соответствии с договором 1920 г.³;
- отдельные континенты, – например, Антарктика, в соответствии с договором 1959 г.⁴;
- космическое пространство, Луна и другие небесные тела⁵;
- специальные зоны, предусмотренные нормами международного гуманитарного права (в данном случае имеется в виду право воюющих государств создавать нейтрализованные и демилитаризованные зоны, а также санитарные зоны и местности);
- культурные ценности, здания и центры культурных ценностей, имеющие большое национальное и общемировое значение, внесенные в Международный реестр культурных ценностей, находящиеся под специальной защитой и обозначенные специальным знаком (Гагская конвенция 1954 г.);
- районы расположения атомных электростанций, дамб и плотин, разрушение которых чревато катастрофическими и опасными последствиями для гражданского населения (Дополнительный протокол II 1977 г.).

Под военной оккупацией понимается временное занятие вооруженными силами территории противника. Правовой режим военной оккупации определен Гагской конвенцией IV о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. и Женевской конвенцией IV 1949 г., а также рядом других соглашений. Согласно Гагской конвенции IV

М., 1996. Т. 1. С. 141–142.

¹ Конвенция о режиме проливов, 20 июля 1936 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М., 1938. С. 61–78.

² Конвенция относительно обеспечения свободного плавания по Суэцкому каналу, 29 октября 1888 // Действующее международное право. В 3-х т. М., 1997. Т. 3. С. 501–505; Договор о Панамском канале, 7 сентября 1977 г. // Там же. С. 505–521; Договор о постоянном нейтралитете и эксплуатации Панамского канала, 7 сентября 1977 г. // Там же. С. 521–524.

³ Договор о Шпицбергене, 9 февраля 1920 г. // Действующее международное право. Документы в 2-х т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2007. Т. 2. С. 134–136.

⁴ Договор об Антарктике, 1 декабря 1959 г. // Там же. С. 138–143.

⁵ Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 27 января 1967 г.

1907 г., территория признается занятой, если она действительно находится во власти неприятельской армии.

Неприятельская армия должна принять все зависящие от нее меры к тому, чтобы, насколько это возможно, обеспечить общественный порядок и функционирование государственных учреждений, соблюдая, как правило, уже действующее на этой территории законодательство, действие которого может быть приостановлено или отменено в случае, если оно представляет угрозу оккупирующей державе.

Кроме обеспечения общественного порядка и безопасности населения, оккупирующая держава обязана доводить до сведения населения на его языке принимаемые оккупационными властями постановления об административной и уголовной ответственности, обеспечить гражданское население временным кровом, продовольствием, санитарными материалами, одеждой, постельными принадлежностями и другими припасами, существенно важными для выживания гражданского населения оккупированной территории, а также предметами, необходимыми для отправления религиозных обрядов (ст. 55 Женевской конвенции IV 1949 г., ст. 69 Дополнительного протокола I 1977 г.).

Оккупирующему государству воспрещается принуждать население занятой территории к даче сведений об армии страны, о средствах ее обороны, а также к присяге на верность неприятелю. Оно не может заставлять их выполнять какую-либо работу, которая вынуждала бы их принимать участие в военных операциях, и любая работа должна выполняться только в пределах оккупированных территорий, на которых находятся данные лица. Привлечение в принудительном порядке к труду никогда не должно приводить к мобилизации работников в организацию, носящую военный или полувоенный характер (ст. 51 Женевской конвенции IV 1949 г.).

Запрещается, по каким бы то ни было мотивам, угон, а также депортация покровительствуемых лиц из оккупированной территории на территорию оккупанта или любого другого государства.

Согласно Гагской конвенции IV 1907 г., общепринятым положением, регламентирующим правовой режим военной оккупации, является неприкосновенность частной собственности в сухопутной войне. А согласно Гагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., культурные ценности подлежат защите, независимо от их происхождения и владельца.

Гагская конвенция IV 1907 г. предусматривает, что принадлежащие государству общественные здания, недвижимость, леса и сельскохозяйственные угодья могут быть взяты оккупантом лишь в управление и использование с обязанностью сохранить их основную ценность.

Для нужд оккупационных войск и администрации, и только с учетом нужд гражданского населения, разрешается реквизировать съестные припасы, медикаменты, одежду, постельные принадлежности, средства обеспечения крова и другие припасы, существенно важные для выживания гражданского населения (ст. 55 Женевской конвенции IV 1949 г.). И, кроме того, оккупирующему государству лишь временно разрешается реквизировать гражданские больницы при условии, что будут своевременно приняты надлежащие меры для обеспечения лечения и ухода за больными, находящимися в этих больницах, и для обеспечения нужд гражданского населения в больничном лечении (ст. 56 и 57 Женевской конвенции IV 1949 г., ст. 14 Дополнительного протокола I 1977 г.).

Честь и семейные права, жизнь отдельных лиц, равно как религиозные убеждения и отправления обрядов, должны уважаться. Грабеж воспрещается.

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г. запрещает в отношении лиц, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях, всякое посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в т. ч. жестокое обращение, пытки и истязания; взятие заложников; осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного с соблюдением судебных гарантий, признаваемых цивилизованными нациями.

Согласно ст. 54 Женевской конвенции IV 1949 г., оккупирующему государству запрещается изменять статус судей на оккупированных территориях и применять к ним санкции или принимать какие-либо меры принуждения.

В случае нарушений постановлений, предусматривающих уголовную ответственность, изданных оккупирующим государством для обеспечения безопасности ее оккупационных войск и администрации, оккупирующее государство может предать обвиняемых своим, надлежащим образом созданным неполитическим военным судам, при условии их нахождения на оккупированной территории (ст. 66 Женевской конвенции IV 1949 г.).

Оккупирующее государство не может подвергнуть преследованию или осудить покровительствуемые лица за действия или мнения, совершенные или высказанные до оккупации или в период временного ее прекращения, за исключением случаев нарушения законов и обычаев войны (ст. 70 Женевской конвенции IV 1949 г.).

Смертная казнь в отношении покровительствуемых лиц может быть предусмотрена только в тех случаях, когда они виновны в шпионаже, серьезных диверсионных актах, направ-

ленных против военных объектов оккупирующего государства, или в умышленных преступлениях, которые явились причиной смерти военнослужащих или членов оккупационной администрации. Кроме того, смертная казнь может применяться, если законодательство оккупированной территории, которое действовало до начала оккупации, предусматривало в подобных случаях смертную казнь. Ни в коем случае смертный приговор не может быть вынесен покровительствуемому лицу, имевшему меньше 18-ти лет в момент совершения преступления (ст. 68 Женевской конвенции IV 1949 г.).

Члены личного состава добровольческих отрядов и личного состава организованных движений сопротивления, действующих на оккупированной территории, считаются военнопленными, если они попадают во власть оккупационных сил, при условии, что эти движения имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак; личный состав этих движений открыто носит оружие во время каждого военного столкновения и соблюдает в своих действиях законы и обычаи войны (ст. 4. Женевской конвенции III 1949 г., ст. 44 Дополнительного протокола I 1977 г.).

Оккупирующей державе запрещается: перемещать свое население на оккупированную территорию; изменять гражданство детей и разлучать их с родственниками; принуждать население оккупированной территории служить в вооруженных силах оккупантов; принимать участие в войне против своего государства и т. д.

Таким образом, на территорию, временно занятую вооруженными силами противника, распространяется правовой режим военной оккупации, который предусматривает только фактическую власть оккупирующей державы, а не переход суверенитета.

Окончание войны в юридическом смысле означает прекращение состояния войны, т. е. восстановление между воюющими сторонами мирных отношений с вытекающими отсюда международно-правовыми последствиями (восстановление между государствами дипломатических и консульских отношений, и др.). Прекращению состояния войны, как правило, предшествует прекращение военных действий. Критерий различия между ними – это, прежде всего, наступающие правовые последствия.

Распространены **две основные формы прекращения военных действий: перемирие и капитуляция**. Согласно Гагской конвенции IV 1907 г., *перемирие* приостанавливает военные действия по взаимному соглашению воюющих сторон и *может быть общим и местным*. Первое приостанавливает вообще военные действия

между воюющими сторонами; второе – только между известными частями воюющих армий и на определенном пространстве.

Перемирие не прекращает состояния войны, оно только прекращает военные действия на определенный срок (или бессрочно) до заключения мирного договора.

В отличие от перемирия, *капитуляция* – это прекращение боевых действий воюющими сторонами, но на условиях одной из сторон – государства-победителя. В этом случае все вооружение, военное имущество и военная техника переходит к государству-победителю, а сдающие войска подвергаются пленению. Акт капитуляции оформляется соответствующим соглашением (например, Акт о военной капитуляции германских вооруженных сил, подписанный 8 мая 1945 г. в Берлине).

Перемирие и капитуляция есть, как правило, этап к прекращению состояния войны, к окончательному урегулированию политических и иных отношений между воевавшими сторонами. Для юридического прекращения состояния войны государства прибегают к различным международно-правовым средствам и формам. ***Основной формой прекращения состояния войны является заключение мирного договора.***

Заключение мирного договора есть юридическое закрепление прекращения состояния войны и восстановление мирных отношений между воевавшими сторонами. Мирные договоры регулируют широкий круг вопросов: в территориальных постановлениях решаются вопросы государственных границ; в политических – устанавливаются права и свободы граждан; закрепляется обязательство наказать военных преступников; в военных – регулируются вопросы ограничения вооруженных сил, военного производства¹.

Применение международного гуманитарного права прекращается по завершении конфликта – иными словами, применение каждой из Конвенций будет завершено после того, как будут решены все гуманитарные проблемы, к которым она имеет отношение. На практике это означает репатриацию всех военнопленных, освобождение всех интернированных гражданских лиц и всех оккупированных территорий.

¹ После Второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции подписали мирные договоры с Италией, Румынией, Финляндией, Венгрией и Болгарией (10 февраля 1947 г., которые вступили в силу 15 сентября 1947 г.). Так, мирный договор с Италией запрещал действие на итальянской территории фашистских организаций; Италия отказывалась от всех своих колоний в Африке; она брала на себя обязательство задерживать и выдавать союзникам военных преступников; не производить атомное оружие; не строить новых военно-морских баз; выплатить репарации и реституции по Договору и др.

§ 4. Защита покровительствуемых лиц в период вооруженных конфликтов международного характера

Международное гуманитарное право, в отличие от Права прав человека, не предоставляет физическим лицам или их различным социальным общностям универсальных прав. В международном гуманитарном праве дается определение отдельных категорий лиц, которым предоставлены особые права и защита, либо потому, что они подвергаются большей опасности во время конфликта, либо ввиду их большей незащищенности. Те, кто пользуется подобной защитой и покровительством в пределах, оговоренных для них положениями международного гуманитарного права, называются «покровительствуемыми лицами» или «покровительствуемыми группами лиц». Правовое содержание защиты, предоставляемой лицам каждой из Женевских конвенций и каждым из Дополнительных протоколов к ним, варьируется в зависимости от принадлежности этих лиц к конкретной категории, предусмотренной данными международно-правовыми актами. Иными словами, статус покровительствуемых лиц, предусмотренный международным гуманитарным правом, дает принадлежащим к этой категории лицам более широкие права на защиту и помощь.

Однако международное гуманитарное право закрепляет и минимальные гарантии, предоставляемые во время войны всем людям, без исключения, с целью обеспечения их защиты в ситуациях, когда они не принадлежат к какой-либо из покровительствуемых категорий. Так, ст. 3, общая для четырех Женевских конвенций 1949 г., фиксирует тот минимум прав, которые должны быть обеспечены любому человеку. Дополнительные протоколы 1977 г. развивают и унифицируют содержание данных положений о минимальных основных гарантиях, применимых ко всем жертвам конфликтов международного (ст. 75 Дополнительного протокола I 1977 г.) и немеждународного (ст. 4 Дополнительного протокола II 1977 г.) характера, которые не пользуются более благоприятным обращением.

Дополнительные протоколы 1977 г. не содержат строгого разделения по категориям различных покровительствуемых лиц. Так, в условиях вооруженных конфликтов международного характера, международное гуманитарное право предусматривает *14 категорий покровительствуемых лиц:*

- 1) раненые и больные, из личного состава сухопутных вооруженных сил;
- 2) раненые, больные и лица, потерпевшие кораблекрушение из личного состава вооруженных сил на море;
- 3) медицинский и духовный персонал, принадлежащий вооруженным силам;
- 4) военнопленные;
- 5) раненые и больные из числа гражданских лиц;
- 6) гражданский медицинский и духовный персонал;
- 7) парламентарии;
- 8) персонал организаций гражданской обороны;
- 9) персонал, участвующий в операциях по оказанию помощи;
- 10) гражданское население и гражданские лица;
- 11) лица, лишённые свободы, задержанные или интернированные;
- 12) население оккупированных территорий;
- 13) женщины и дети;
- 14) иностранцы, беженцы и апатриды на территории одной из сторон в конфликте.

В отношении покровительствуемых лиц в любое время и в любом месте строго запрещены:

– любое посягательство на их жизнь и личность и, в частности, запрещается добивать или истреблять их, преднамеренно оставлять их без медицинской помощи или ухода, предумышленно создавать условия для их заражения или подвергать их такому риску, проводить над ними медицинские или научные опыты, которые не вызываются необходимостью врачебного лечения покровительствуемого лица;

– всякое другое грубое насилие со стороны представителей гражданских или военных властей;

– никакие меры принуждения физического или морального порядка не должны применяться к покровительствуемым лицам, в частности, с целью получения от них или от третьих лиц каких-либо сведений.

Неуважение статуса покровительствуемых лиц может рассматриваться как военное преступление. Представители власти, которые отвечают за покровительствуемых лиц, должны обращаться с ними в соответствии с нормами, содержащимися в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах 1977 г. Сторона в конфликте, во власти которой находятся такие лица, несет ответственность за обращение своих представителей с покровительствуемыми лицами, причем это не снимает личной ответственности с этих представителей.

Покровительствуемые лица имеют право обращаться к Государствам-покровительницам, к Международному Комитету Красного Креста, к национальному обществу Красного Креста страны, в которой они находятся, а также к любой организации, которая может оказать им помощь. Власти не могут отказать в доступе к покровительствуемым лицам, за исключением случаев, когда такой доступ невозможен по причинам, связанным с военной необходимостью или по соображениям безопасности.

Контрольные вопросы

1. Понятие и виды вооруженных конфликтов.
2. Международно-правовой статус участников международных вооруженных конфликтов.
3. Основные правила ведения вооруженных конфликтов международного характера.
4. Правовое регулирование методов и средств, используемых в условиях вооруженного конфликта международного характера.

ГЛАВА 12. ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ НЕМЕЖДУНАРОДНОГО ХАРАКТЕРА

§ 1. Особенности правового регулирования вооруженных конфликтов

*§ 2. Защита прав человека в условиях вооруженных конфликтов
немеждународного характера*

§ 1. Особенности правового регулирования вооруженных конфликтов

В настоящее время представляется невозможным найти документальные свидетельства того, когда и где появились первые нормы права, регулировавшие складывающиеся в условиях войн общественные отношения. И тем более невозможно назвать конкретного автора этих норм. Еще до появления государств, в тех случаях, когда войны между племенами, кланами не велись с целью полного физического уничтожения неприятеля, возникали очень часто непреднамеренно правила, целью которых было уменьшение последствий насилия. Эти правила-предвестники современного международного гуманитарного права как права вооруженных конфликтов можно встретить в культурах большинства стран мира. Чаще всего их можно найти в основных литературных памятниках (например, индийский эпос «Махабхарата», в религиозных писаниях – Библии, Коране).

В древнеиндийском сборнике предписаний – в Законах Ману (IV–III в. до н. э.) запрещалось использовать отравленное оружие, убивать безоружных, пленных, просящих пощады, спящих и раненых¹. В древнем Китае в 50 в. до н. э. в классическом трактате «Искусство войны» Сунь Ту, содержащем основные принципы ведения боевых действий, говорилось, что «командир должен избегать использования военнопленных и их оружия; командир должен стремиться к достижению победы, не причиняя лишнего ущерба врагу и избегая жестокости; командир не должен стремиться к полному физическому уничтожению врага».

¹ Законы Ману. Манавадхармашастра / пер. С. Д. Эльманович М., 2002. С. 132, 134–135, 242–244.

У древних шумеров были выработаны правила, предусматривающие процедуру объявления войны, возможность мирного урегулирования возможного вооруженного конфликта, окончание войны путем подписания мирного договора. Кодекс Хамурапи начинался словами: «Я устанавливаю эти правила для того, чтобы защитить слабого от сильного»¹. Дошли до наших дней такие наставления по ведению боевых действий как японский средневековый Кодекс поведения Бусидо и законы рыцарских боев в Европе.

Появление первых норм гуманитарного права происходит во время войн, которые вели между собой европейские государства в ходе формирования в Европе современных государственных систем. Они нашли свое выражение в указах, предписаниях, издаваемых государствами своим армиям и предписывающим правила поведения войск по отношению к противнику, а также в двусторонних актах (соглашениях, картелях), которые заключались командующими противоборствующих армий с целью позаботиться о раненых или обменяться военнопленными. Единообразный характер подобных соглашений привел к появлению обычных норм международного гуманитарного права.

Кроме того, появление государств объективно приводило к необходимости развития межгосударственных отношений в политической, экономической, культурной, в т. ч. и в военной сферах. Развитие политического и военного сотрудничества приводили к созданию и подписанию договоров, регламентирующих ведение военных действий. Например, города-государства (полисы) Древней Греции уже на ранней стадии развития взаимоотношений между собой устанавливали правила ведения войн. Война начиналась с ее объявления; запрещалось использовать отравленное оружие; при захвате города нельзя было убивать скрывающихся в храмах; военнопленные подлежали обмену или выкупу и лишь в крайних случаях обращались в рабство и т. д.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что в целом в эту эпоху и в последующее время отсутствовали не только единая система международного права, регулирующая отношения, возникающие в условиях ведения вооруженных конфликтов, но и подходы к понятию справедливая и несправедливая война были различными. Существовал принцип: «справедливая война – это война, которую ведет наш противник». Соответственно, военные обычаи отличались крайней жестокостью. Содержание военных обычаев у арабов,

¹ Капустин А. Я., Мартыненко Е. В. Международное гуманитарное право: учеб. пособие. М., 1991. С. 14–16.

например, определялось в зависимости от того, кто был их противник: мусульмане (правоверные) или немусульмане (неверные). В войнах между мусульманскими государствами шариат предписывал всячески стремиться к поискам мира, во время военных действий щадить жилища, скот. В отношении «неверных» можно было делать практически все, что угодно: грабить, убивать безоружных, пленных, гражданское население и т. д. В средневековой Европе, даже во времена рыцарства, церковь открыто призывала к полному физическому устранению «иноверцев» и «еретиков». Это же касалось внутренних вооруженных конфликтов. Во время восстаний, крестьянских войн и феодалами, и их противниками не соблюдались никакие правила ведения боевых действий.

Зарождение современного международного гуманитарного права принято связывать с именами двух людей: гражданином Швейцарии – Анри Дюнаном и немецким иммигрантом в США – Фрэнсисом Либером. 24 июня 1859 г. швейцарский журналист А. Дюнан посетил местечко Сольферино в Ломбардии, где французские и итальянские войска только что одержали победу над австрийцами. Дюнан был настолько поражен видом бесчисленного количества раненых и убитых солдат, покинутых на поле боя обеими армиями, что впоследствии посвятил всю свою жизнь поискам путей улучшения участи жертв войн, как на практике, так и в законодательстве. В 1862 г. он издает книгу «Воспоминание о битве при Сольферино»¹, в которой описывает ужасы войны, в частности, отношение к раненым на поле боя. Эта книга всколыхнула общественное мнение всей Европы. 17 февраля 1862 г. в Женеве создается т. н. «Комитет пяти», возглавляемый генералом А. Дюфуром, в состав которого в качестве секретаря вошел и Дюнан. Основная задача, которую перед собой ставили его основатели – облегчение участи раненых и больных солдат во время военных действий. По предложению «Комитета пяти» в 1864 г. швейцарское правительство созывает Дипломатическую конференцию, в работе которой участвуют представители 16-ти государств Европы. По итогам Конференции принимается 1-я Женевская конвенция «Об улучшении участи раненых и больных воинов во время сухопутной войны».

1-я Женевская конвенция 1864 г. заложила основу для быстрого развития современного гуманитарного права. Основными характеристическими особенностями этого договора были:

– постоянные писанные нормы, имеющие универсальный характер и представляющие защиту жертвам вооруженных конфликтов;

¹ Дюнан А. Воспоминание о битве при Сольферино. М., 1995. С. 64.

- многосторонний характер договора, открытого для присоединения всех государств;
- обязательство оказывать помощь без какого бы то ни было различия всем больным и раненым военнослужащим;
- запрещение любых враждебных действий в отношении санитарного персонала, санитарных материалов и оборудования, обозначенного при помощи соответствующей эмблемы (даже принадлежащей противнику).

Конвенция 1864 г. очень быстро была ратифицирована всеми независимыми на то время государствами и действовала в течение 40 лет. В 1906 г. Конвенция была пересмотрена по рекомендации МККК с учетом опыта нескольких войн и принята новая Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях. В 1907 г. в Гааге были приняты Гаагская конвенция по применению к войне на море Принципов Женевской конвенции и еще 12 Конвенций, посвященных законам и обычаям ведения боевых действий¹.

Отдавая должное Швейцарии, где зародилось движение, на Дипломатической конференции 1864 г. было решено использовать в качестве отличительной эмблемы общества помощи раненым воинам «геральдический знак Красного Креста на белом поле, образуемый путем обратного расположения Федеральных цветов...»². В 1876 г. во время русско-турецкой войны Османская империя решила использовать вместо красного креста красный полумесяц на белом поле, т. к., по ее мнению, знак креста оскорблял религиозные чувства солдат-мусульман. И в 1929 г. на Дипломатической конференции в качестве отличительных знаков медицинских учреждений и формирований, наряду с красным крестом, были признаны две другие эмблемы: красный полумесяц и иранская эмблема красного льва и солнца. Но в 1980 г. Исламская республика Иран официально отказалась от использования этой эмблемы. В настоящее время используются три знака: красный крест и красный полумесяц, красный кристалл.

В 1880 г. Комитет пяти был переименован в МККК. Это название сохранилось и до наших дней. В мире одно за другим создавались многочисленные национальные общества красного креста

¹ Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. М., 1995.

² Это объяснение было приведено много лет спустя в ст. 38 1-й Женевской конвенции об облегчении участи раненых и больных в действующих армиях 1949 г. См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. М., 1994.

и красного полумесяца, в связи с чем в 1919 г. в Париже была создана Международная федерация обществ красного креста. В 1939 г. ее штаб-квартира была перенесена в Женеву. Федерация является в точном смысле международной неправительственной организацией, в то время как МККК, обладая международной компетенцией, является чисто швейцарской организацией, и только граждане Швейцарии могут быть его членами.

Наряду с процессом создания международных норм по защите раненых, больных и военнопленных, попавших в руки неприятеля, получившим в дальнейшем название «Права Женевы», международное гуманитарное право развивается и в другом направлении: разрабатываются принципы и нормы, охватывающие аспекты, связанные со способами и методами непосредственного ведения боевых действий. Начало этому процессу положил профессор Колумбийского университета Фрэнсис Либер, которому президент Авраам Линкольн во время гражданской войны в США (1863 г.) поручил разработать новые (и свести в единый Кодекс с уже существовавшими) правила ведения боевых действий, с тем чтобы они применялись войсками США. В результате были опубликованы «Инструкции полевым войскам США», введенные в действие приказом по строевой части № 100. Хотя в отличие от 1-й Женевской конвенции этот документ не имел договорной силы, т. к. предназначался исключительно для армии северян, участвующей в гражданской войне, тем не менее в дальнейшем он получил широкое распространение в мире и известен сегодня как *Кодекс Либера*. Эти инструкции, положившие начало формированию т. н. права Гааги, содержали прежде всего правила (методы, способы, средства) ведения боевых действий и были направлены на то, чтобы при их ведении избежать причинение излишних страданий и ограничить возможное число жертв.

Принято считать, что Женевские конвенции касаются защиты личности от злоупотреблений силой, тогда как нормы Гаагского права – это межгосударственные правила фактического применения силы, т. е. способы и методы ведения боевых действий. В этом смысле А. Дюнан и Ф. Либер, решая в принципе одни и те же задачи защиты жизни и достоинства человека в условиях вооруженных конфликтов, шли в разных направлениях. Первый положил начало созданию принципов, которыми должны руководствоваться государства в условиях вооруженных конфликтов, второй – положил начало созданию руководств и инструкций по праву войны и появлению правил ведения войны как таковой. Причем нормы Женевского и Гаагского права на протяжении всей современной

истории развиваются параллельно и постоянно совершенствуются, т. к. любой масштабный вооруженный конфликт порождает новые проблемы и заставляет предпринимать попытки усовершенствования правил, призванных облегчить страдания людей, вызываемые вооруженными конфликтами международного и немеждународного характера.

Серьезным испытанием для норм Гаагского и Женевского права стали две мировые войны, т. к. в этих войнах имели место чудовищные нарушения прав человека. Хотя многие положения Гаагских конвенций 1907 г. отражают уровень военной техники и военных технологий этого периода времени, когда они были заключены, тем не менее значение указанных положений определяется не отдельными устаревшими положениями, а тем, что лежит в их основе – принципами гуманизации войны, сохраняющими силу и в современных условиях. Это нашло подтверждение в ходе судебного разбирательства дел главных нацистских военных преступников, когда Нюрнбергский трибунал констатировал положения Гаагских конвенций 1907 г. как часть международного обычного права, обязательного в силу этого для всех государств, т. е. речь идет о международно-правовых обычаях в международном гуманитарном праве. Это остается справедливым и сегодня.

Гаагские конвенции 1907 г. получили свое дальнейшее развитие в других международных договорах, касающихся средств и методов ведения боевых действий. К их числу относятся: Лондонская декларация о праве морской войны (1909 г.); Протокол о запрещении применения во время войны удушающих газов и бактериологических средств ведения войны (1925 г.); Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие (1980 г.) и др.

В отличие от норм Гаагского права, имеющих уже характер правового обычая, нормы Женевского права постоянно изменяются и совершенствуются. Печальный опыт Первой мировой войны привел к необходимости пересмотра некоторых положений Женевских конвенций 1906 г. и, соответственно, принятия в 1929 г. двух новых Женевских конвенций, одна из которых была посвящена улучшению участи раненых и больных в действующих армиях; другая – регулировала порядок обращения с военнопленными. Аналогично после Второй мировой войны международное сообщество пришло к пониманию о необходимости дальнейшего совершенствования Женевских конвенций. На созданной 12 августа 1949 г. по ини-

циативе правительства Швейцарии конференции представители 48 государств единогласно приняли четыре Женевские конвенции:

– Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (1-я Женевская конвенция);

– Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (2-я Женевская конвенция);

– Конвенция об обращении с военнопленными (3-я Женевская конвенция);

– Конвенция о защите гражданского населения во время войны (4-я Женевская конвенция)¹.

Эти Конвенции явились результатом продолжительных консультаций, организованных Международным Комитетом Красного Креста, опиравшимся на свой опыт, полученный во время Второй мировой войны. Конвенции 12 августа 1949 г. заменили собой Конвенции 1929 г. и частично IV Гаагскую конвенцию 1907 г.

Три из этих конвенций посвящены хорошо известным вопросам, урегулированным конвенциями 1929 г.: защита раненых, больных военнослужащих и военнопленных. Принятие 4-й Женевской конвенции свидетельствует о том, что международное сообщество усвоило урок, полученный во время Второй мировой войны, когда самые ужасные преступления совершались именно против гражданского населения, проживающего на оккупированной территории. Договоры 1949 г. исключительно важны и тем, что 3-я Общая статья к Женевским конвенциям распространила их действие на участников вооруженных конфликтов немеждународного характера.

В последние годы Женевские конвенции стали наиболее широко признанными международными договорами. В настоящее время подавляющее число государств мира приняло на себя обязательства их безусловного соблюдения. К сожалению, годы, последующие за 1949 г. не принесли мир. Весь этот период характеризуется многочисленными конфликтами международного и немеждународного характера. Стало очевидным, что нормы Женевских и Гаагских конвенций не всегда способны адекватно учитывать специфику вооруженных конфликтов в эпоху научно-технической революции с образованием arsenалов систем вооружений, основанных на новейших технологиях. Применение такого оружия, как ядерное, неизбежно лишило бы всякого смысла все принципы международного гуманитарного права. Кроме того, вторая половина XX в. – это

¹ Основные положения Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним. М., 1994. С. 62.

многочисленные внутренние вооруженные конфликты, имевшие место в различных государствах, причем разрушительные последствия этих конфликтов по своим масштабам и людским потерям едва ли не превосходили международные конфликты. В то же время вторая половина XX в. характеризуется триумфом идей прав человека: принимается Всеобщая декларация прав человека (1948 г.); Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.); Международный пакт о социально-экономических и культурных правах (1966 г.) и др. Все эти документы усилили международно-правовую защиту лиц от возможных злоупотреблений должностных лиц органов государственной власти. Международное гуманитарное право не могло не откликнуться на эти изменения.

Проходившая в Женеве с 1974 по 1977 гг. Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, приняла 8 июня 1974 г. два Дополнительных протокола к Женевским конвенциям 1949 г. Протокол № 1 содержит новые нормы, относящиеся к вооруженным конфликтам международного характера; Протокол № 2 регулирует правоотношения в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Протоколы в принципе объединяют Женевское и Гаагское право, которое прежде развивалось в отдельности, и имеют целью устранить несоответствующий современным условиям разрыв между предписаниями норм, гарантирующих защиту жертв вооруженных конфликтов, и норм, касающихся средств и методов ведения войны.

Так, Дополнительный протокол № 1 значительно расширил сферу применения права войны. Отныне действие норм Женевского права распространяется не только на войны между государствами, но и на войны, в которых народы ведут вооруженную борьбу против колониального господства и иностранной оккупации, против расистских режимов, осуществляя свое право на самоопределение.

Дополнительный протокол № 2 расширил круг лиц, пользующихся покровительством во время конфликтов, определив, что правила ведения войны применимы ко всем вооруженным конфликтам, «происходящим на территории договаривающейся стороны между ее вооруженными силами и другими организованными группами, которые находятся под ответственным командованием, осуществляя такой контроль над частью территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные действия и приме-

нять настоящий Протокол» (ст. 1), т. е. он распространил действие международного гуманитарного права и на участников незаконных вооруженных формирований, мятежников, сепаратистов и др., попадающих под статус комбатантов.

Одной из причин создания норм международного гуманитарного права являлась необходимость четкого определения правового статуса участников вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, в т. ч. лиц, переставших по разным причинам принимать участие в военных действиях и особенно гражданского населения, проживающего или находящегося в зоне вооруженного конфликта. Определение правового статуса субъектов права вооруженных конфликтов необходимо, прежде всего, для их защиты в условиях войны и в то же время наложения определенных обязанностей на их поведение и действие в этих условиях.

В принципе, всех участников (субъектов) вооруженных конфликтов можно разделить на две категории: тех, кто сражается, называют «комбатантами», и тех, кто не сражается и «находится под защитой». Все положения Женевских конвенций строятся вокруг этих двух ключевых понятий. Следует понимать, что эти понятия не являются обязательно противоположными. В определенных ситуациях комбатант может стать лицом, находящимся под защитой (например, когда он попадает в плен или сдается в результате полученного ранения, не теряя при этом статус комбатанта).

Несмотря на то что право вооруженных конфликтов существует много веков, *термин «комбатант»* был сформулирован лишь в 1977 г. в Дополнительном протоколе № 1, в ч. 2 ст. 43 которого говорится, что «лица, входящие в состав вооруженных сил страны, находящейся в конфликте ... являются комбатантами». Там же говорится, что «комбатанты имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях». Таким образом, только комбатанты имеют право воевать. Им разрешено применять силу и даже убивать. За эти свои действия они не несут никакой юридической ответственности, как это имело бы место, соверши они те же действия, будучи обычными гражданами. Однако на действия комбатанта международным гуманитарным правом накладываются определенные ограничения. В случае совершения им во время боевых действий преступлений, комбатант привлекается к уголовной ответственности по национальному или международному праву.

Все комбатанты разделяются на две категории: сражающиеся и несражающиеся. Сражающийся комбатант принимает участие в военных действиях и, соответственно, применяет силу. *К несражающимся* относится личный состав вооруженных сил,

который не принимает участие непосредственно в военных действиях и оказывает помощь сражающимся комбатантам. К их числу относится медицинский персонал, интенданты, военные журналисты, военные священники и т. д. Эта категория комбатантов может применять оружие и участвовать в боевых действиях при непосредственной угрозе своей жизни или защите вверенного им имущества.

Тем не менее изначально точное определение принадлежности к вооруженным силам всегда вызывало споры, особенно в случаях, когда надо было принимать решение – кто имеет право на статус комбатанта. Некоторые государства настаивали, чтобы предоставление статуса комбатанта было ограничено личным составом вооруженных сил страны. Другие государства считали, что статус комбатантов должен быть не только у солдат регулярных армий, но и участников движений сопротивления. Найденный компромисс впервые был закреплен в Гаагском положении о законах и обычаях войны 1907 г., в соответствии с которым «военные законы, права и обязанности применяются не только к армии, но также к ополчению и добровольческим отрядам, если они удовлетворяют всем нижеследующим условиям:

- 1) имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных;
- 2) имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак;
- 3) открыто носят оружие;
- 4) соблюдают в своих действиях законы и обычаи войны» (ст. 1).

Но история и практика показали, что эти условия носят слишком ограничительный характер. Особенно на их смягчении настаивали государства, пережившие в недалеком прошлом иностранную оккупацию, и страны – бывшие колонии. Кроме того, многочисленные вооруженные конфликты немеждународного характера также сыграли свою роль. Произошло дальнейшее смягчение ограничений, предъявляемых к правовому статусу комбатантов. Согласно п. 3 ст. 44 Дополнительного протокола № 1, «комбатанты обязаны отличать себя от гражданского населения в то время, когда они участвуют в нападении или в военной операции, являющейся подготовкой к нападению ... Комбатант сохраняет свой статус при условии, что он открыто носит оружие:

- а) во время каждого военного столкновения;
- б) в то время, когда он находится на виду у противника в ходе развертывания в боевые порядки, предшествующие нападению, в котором он должен принять участие».

В условиях ведения боевых действий необходимо разграничивать такие понятия как «военный шпион» и «военный разведчик». Согласно ст. 29 Положения о законах и обычаях войны, военным шпионом «признается только такое лицо, которое, действуя тайным образом или под ложными предложениями, собирает или старается собрать сведения в районе действий одного из воюющих с намерением сообщить таковые противной стороне». В соответствии со ст. 46 Дополнительного протокола № 1, «любое лицо из состава вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, подпадающее во власть противной стороны в то время, когда оно занимается шпионажем, не имеет права на статус военнопленного и с ним могут обращаться как со шпионом». То есть военные шпионы не являются комбатантами.

В отличие от шпионов, военные разведчики являются комбатантами и в случае попадания в плен оказываются под правовым статусом военнопленных. В соответствии с п. 2 ст. 46 Дополнительного протокола № 1, военный разведчик – это «лицо из состава вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте, которое собирает или пытается собирать информацию на территории, контролируемой противной стороной, ... и носит форменную одежду своих вооруженных сил».

Нормы международного гуманитарного права различают такие понятия как «доброволец» и «наемник». Доброволец – это лицо, добровольно вступающее в действующую армию одного из воюющих государств и выполняющее те же задачи и функции, что и солдаты этого государства. С точки зрения норм современного международного права, добровольцами могут быть только лица, вступающие в армию, ведущую справедливую, т. е. осуществляющую свое право на самооборону. Хотя очень часто в современных условиях этот критерий можно толковать по-разному и, соответственно, определение правового статуса добровольцев затрудняется (например, события на территории бывшей Югославии, когда в армиях практически всех государств, когда-то входивших в единую Югославию и в начале 90-х гг. сражавшихся друг с другом, воевали граждане разных стран, и все называли себя добровольцами).

В отличие от добровольцев, наемник – это военный преступник. Согласно ст. 47 Дополнительного протокола № 1, «наемник не имеет права на статус комбатанта или военнопленного. Наемник – это любое лицо, которое специально завербовано на месте или за границей ... и принимает участие в военных действиях, руководствуясь желанием получить личную выгоду, и которому в действительности

обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантом такого же ранга и функций, входящих в личный состав вооруженных сил данной стороны».

В декабре 1989 г. на 44 сессии Генеральной Ассамблеи ООН (резолюция 44/34) была принята Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием наемников, которая ввела ряд новых составов преступлений, связанных с наемничеством¹. Согласно ст. 2 Конвенции, «любое лицо, которое вербует, использует, финансирует или обучает наемников, определение которых содержится в ст. 1 настоящей Конвенции, совершает преступление по смыслу настоящей Конвенции». Кроме того, под действие конвенции подпадают лица, специально завербованные для участия в вооруженных конфликтах немеждународного характера (п. 2 ст. 1).

Правовой статус военнопленных регламентируется 3-й Женевской конвенцией об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. Военнопленные – это лица из состава вооруженных сил одной из участвующих в конфликте сторон, попавшие во власть неприятеля во время военных действий. Кроме того, правовой статус военнопленных распространяется на другие категории комбатантов – участников движения сопротивления, партизан, других субъектов вооруженных конфликтов немеждународного характера, если их действия подпадают под действие соответствующих норм международного гуманитарного права.

Во время плена военнопленные сохраняют свой статус военнослужащих, им разрешено носить свою форменную одежду, они продолжают подчиняться своим офицерам, также являющимся военнопленными. В ст. 12 Конвенции говорится, что, «независимо от ответственности, которая может пасть на отдельных лиц, держащая в плену держава несет ответственность за обращение с военнопленными»². Военнопленные сохраняют свой правовой статус с момента пленения до репатриации. Никакие меры удерживающих их властей или их собственные действия не могут привести к утрате ими этого статуса во время плена.

¹ Действующее международное право. В 3-х т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 2. С. 812–819.

² Женевская конвенция об обращении с военнопленными. Действующее международное право // Действующее международное право. В 3-х т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 2. С. 636.

Конвенция подробно регламентирует порядок обращения с военнопленными (ст. 21–108). Основными ее принципами в отношении военнопленных являются:

- при попадании в плен военнослужащий обязан сообщить только свою фамилию, имя, звание, дату рождения и личный номер (ст. 17);

- жестокое обращение с военнопленными рассматривается как военное преступление (ст. 13);

- каждый военнопленный с момента взятия в плен должен иметь возможность заполнить карточку-извещение о взятии в плен (ст. 70), пересылаемую через Центральное агентство по розыску МККК в официальное Справочное бюро его страны (ст. 122);

- в возможно более короткий срок военнопленных следует вывести из опасной зоны и перевести в безопасное место (ст. 25);

- по мере возможности, при определении условий содержания должны учитываться привычки и обычаи военнопленных (ст. 25);

- военнопленные с хорошим состоянием здоровья могут привлекаться к работе, но на опасных работах могут использоваться в добровольном порядке (ст. 49–57);

- военнопленному должна быть разрешена переписка с родственниками (ст. 71); они имеют право на получение помощи в виде индивидуальных посылок (ст. 72);

- военнопленные подчиняются законам держащей в плену державы и особенно приказам и уставам, действующим в вооруженных силах (ст. 82–108). В соответствии с законом, к ним могут применяться судебные или административные меры;

- репрессалии по отношению к военнопленным запрещены при всех без исключения обстоятельствах (ст. 13);

- тяжелобольные и тяжелораненые военнопленные подлежат незамедлительной репатриации, как только позволит им здоровье (ст. 109);

- все остальные военнопленные должны быть освобождены и репатрированы тотчас же после прекращения военных действий (ст. 118).

Особенностью норм Женевского права до Второй мировой войны было то, что они защищали только личный состав вооруженных сил. События Второй мировой войны отчетливо показали, что в XX в. в ходе войн к гражданскому населению относятся наиболее безжалостно. В результате самым существенным нововведением и самым значительным успехом Женевской конференции 1949 г. стало принятие 4-й Женевской конвенции о защите гражданско-

го населения во время войны¹. Конвенция провозгласила, что «под защитой настоящей Конвенции состоят лица, которые в какой-либо момент и каким-либо образом находятся в случае конфликта или оккупации во власти стороны, находящейся в конфликте, или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются» (п. 1 ст. 4). В соответствии с нормами Конвенции и 1-го Дополнительного протокола 1977 г., гражданскими лицами являются все те лица, которые не входят в состав вооруженных сил и в этом своем качестве находятся под защитой норм международного гуманитарного права. Гражданские лица не имеют права принимать участие в военных действиях. Нарушившие этот запрет теряют свое право на защиту и против них может применяться оружие.

Основная суть норм 4-й Женевской конвенции и 1-го Дополнительного протокола 1977 г. (Ч. IV «Гражданское население») заключается в том, «что гражданское население и отдельные гражданские лица пользуются общей защитой от опасностей, возникающих в связи с военными операциями» (п. 1 ст. 51), т. е. в отношении гражданского населения запрещены любые враждебные действия или угрозы действия. Особые меры защиты предоставляются женщинам и детям (ст. 16 Конвенции и ст. 75, 76, 77 Протокола № 1), в которых сказано, что «женщины и дети пользуются особым уважением». Запрещается призывать служить в вооруженных силах детей, не достигших 15 лет. Если, тем не менее, они участвуют в боевых действиях (что фактически происходит очень часто) и попадают в плен, то они также имеют право на особое обращение. Смертные приговоры в отношении молодых людей, не достигших 18-летнего возраста в момент совершения военного преступления, не приводятся в исполнение.

Нормы гуманитарного права запрещают использовать гражданское население в качестве прикрытия военных объектов при нападении (п. 7 ст. 51 Протокола № 1), запрещаются коллективные наказания, меры запугивания или террора в отношении гражданских лиц, убийства, пытки, телесные наказания, увечья, медицинские или научные опыты, взятие заложников (ст. 32, 33, 34 Конвенции).

Для защиты всего гражданского населения с согласия обеих сторон могут создаваться безопасные зоны в виде «открытого города» во время вооруженного конфликта, либо в виде «демилитаризованной зоны» в мирное время (ст. 14, 15 Конвенции). Более того, для

¹ Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, 12 августа 1949 г. // Действующее международное право. В 3-х т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 2. С. 681–731.

усиления защиты гражданского населения Дополнительный протокол № 1 распространил нормы, относящиеся к больным, раненым и лицам, потерпевшим кораблекрушение, ранее действовавшими только по отношению к военным, и на гражданских лиц. Согласно Протокола, «раненые» и «больные» означают лиц как военнослужащих, так и гражданских, которые вследствие травмы, болезни или другого физического или психического расстройства, или инвалидности нуждаются в медицинской помощи и уходе и которые воздерживаются от любых враждебных действий (ст. 81 Дополнительного протокола № 1).

Раненые, больные, потерпевшие кораблекрушение и другие лица, которых нормы гуманитарного права относят к сопоставимым категориям, должны быть обеспечены медицинским уходом. Отсюда вытекает право на защиту, предоставляемое медицинскому персоналу¹. Согласно норм Женевских конвенций, его нельзя использовать не по назначению, и он не может быть объектом нападения. Противные стороны обязаны в любое время уважать медицинские формирования, т. е. на них нельзя нападать и нельзя препятствовать их работе. Их защита прекращается только в том случае, если медицинский персонал используется «помимо их гуманных целей с целью нанесения ущерба противнику».

Тем не менее медицинский персонал может также применять оружие для защиты находящихся на их попечении больных и раненых от насилия и предотвращения грабежей (ст. 22 1-й Женевской конвенции и ст. 13 Протокола № 1). Но медицинские формирования нельзя оборонять от захвата вооруженными силами противника. Напротив, они должны быть переданы наступающему противнику. В этом смысле медицинские формирования нейтральны.

В случае попадания в плен медицинский персонал военнопленным не являются. Наоборот, в случае отступления он должен быть оставлен на поле боя для необходимого ухода за ранеными воинами. В условиях плена медицинский персонал должен использоваться только для ухода за ранеными и больными военнопленными. Персонал, не требующийся для исполнения таких функций, подлежит репатриации. Аналогичные нормы распространяются и на духовный персонал, – как военный так и гражданский, их правовой статус аналогичен статусу медицинского персонала.

Наряду с предоставлением защиты субъектам вооруженных конфликтов, нормы гуманитарного права предусматривают

¹ Положения 1-й Женевской конвенции (1949 г.) ст. 19–32 и Дополнительного протокола № 1 (1977 г.) ст. 8.

и защиту специальным объектам, пользующимся покровительством. Предоставление защиты таким объектам развивалось параллельно с предоставлением защиты субъектам права вооруженных конфликтов, использующих эти объекты.

Соответственно, т. к. международное гуманитарное право изначально возникло как система норм, предназначенных прежде всего для защиты раненых и больных воинов, то первыми объектами, получившими защиту, стали объекты ухода за ними. В соответствии со ст. 1 1-й Женевской конвенции, «постоянные санитарные учреждения и подвижные формирования медицинских служб не могут ни при каких обстоятельствах быть подвергнутыми нападению, но будут во всякое время пользоваться покровительством и охраной сторон, находящихся в конфликте». Такой же защитой пользуются госпитальные суда.

В мирное время или после начала военных действий стороны, находящиеся в конфликте, могут создавать на своей территории санитарные зоны с заключением соглашения о взаимном признании созданных ими санитарных зон или местностей. Предназначение этих зон следующее: «...оградить от действия войны раненых и больных, а также персонал, на который возложена организация и управление этими зонами и уход за лицами, которые там будут сконцентрированы» (ст. 23 Конвенции). Изначально к медицинским объектам, пользующимся покровительством, относились только военные медицинские объекты. Гражданские госпитали и санитарные транспортные средства такой защиты до появления 4-й Женевской конвенции (1949 г.) не имели. Ст. 21, 22 Конвенции распространили их действие и на гражданские санитарные объекты. А в Дополнительном протоколе № 1 (1977 г.) четко сказано, что «медицинские формирования означают учреждение и другие формирования, как военные, так и гражданские, созданные для медицинских целей (п. «е» ст. 8), а санитарно-транспортными средствами являются любые средства перевозки, как военные так и гражданские, постоянно или временно предназначенные исключительно для санитарных перевозок» (п. «з» ст. 8).

Одним из необходимых условий безопасности и нормальных условий жизни населения во время вооруженного конфликта является обеспечение защиты гражданских объектов. Долгое время нормы гуманитарного права не регулировали статуса гражданских объектов, не используемых в медицинских целях, что объяснялось спецификой ведения войн. (Как правило, сражение противостоящих армий за редким исключением носили исключительно локальный характер вне территории городов, поселков и т. д.)

В XX в. характер войн принципиально изменился. Опыт современных войн показал, что все они практически приводят к чудовищным разрушениям гражданских объектов (городов, электростанций, дамб, ирригационных сооружений и т. д.). Соответственно, это не могло не найти отражение в нормах гуманитарного права. Целый раздел Дополнительного протокола № 1 посвящен защите гражданских объектов. Основной принцип 3-й главы Протокола заключается в следующем: «гражданские объекты не должны являться объектами нападения или репрессий». «Гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными объектами» (ст. 52). Нападению могут подвергаться только военные объекты, к которым относятся объекты, которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрешение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество.

Абсолютной защите подлежат объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой, а также ирригационные сооружения (ст. 54 Протокола № 1). Отдельно выделяются объекты, содержащие «опасные силы», т. е. объекты, разрушение которых может привести к экологическим или природно-техногенным катастрофам. К ним относятся плотины, дамбы, атомные электростанции и др. (ст. 56 Протокола № 1). На эти объекты запрещено нападение, даже если эти объекты являются военными, т. к. «такие нападения могут вызвать высвобождение опасных сил и последующие потери среди гражданского населения» (ст. 56 Протокола № 1).

Изменение характера ведения вооруженных конфликтов и постоянное совершенствование современного оружия привело к необходимости создания т. н. необороняемых местностей и демилитаризованных зон, в которые можно было бы эвакуировать раненых и больных комбатантов, медицинский персонал и гражданское население. В соответствии со ст. 51 Дополнительного протокола № 1, подобные местности должны отвечать следующим условиям (п. 2 ст. 59 Протокола № 1):

1) все комбатанты, мобильные боевые средства и мобильное военное снаряжение с данной территории должны быть эвакуированы;

2) стационарные военные установки или сооружения не должны использоваться во враждебных целях;

3) ни власти, ни население не должны совершать враждебные действия;

4) не должны предприниматься никакие действия в поддержку военных действий.

Об открытии данной территории одной из воюющих сторон делается соответствующее заявление, направляемое противоборствующей стороне, которая обязана признать его. Даже в том случае, если выше-названные условия не соблюдаются и местность утрачивает свой статус, она продолжает пользоваться защитой, предусмотренными другими положениями настоящего Протокола и другими нормами гуманитарного права, применяемого в условиях вооруженных конфликтов.

Защита культурных ценностей во время вооруженных конфликтов регулируется Гаагской конвенцией о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г.¹ Согласно Конвенции, к культурным ценностям относятся: «а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа...; б) здания, главным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, такие как музеи, библиотеки, хранилища и т. д.; в) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей» (ст. 1 Конвенции).

В отношении данных объектов, в соответствии с Дополнительным протоколом № 1 (1977 г.), «запрещается совершать какие-либо враждебные акты, направленные против тех исторических памятников, произведений искусств или мест отправления культа, которые составляют культурное или духовное наследие народов, использовать такие объекты для поддержания военных усилий и делать такие объекты объектами репрессалий» (ст. 53). Генеральный директор ЮНЕСКО ведет международный реестр культурных ценностей, куда включены наиболее важные культурные ценности материального и духовного наследия человечества. Все ценности, включенные в реестр, имеют военный иммунитет, и воюющие стороны обязаны воздерживаться от любых враждебных актов, направленных против них.

Таким образом, возникновение современного гуманитарного права внесло существенные изменения в законы и обычаи войны. Уже к середине XIX в. во взаимоотношениях между государствами стала складываться система определенных правил, главный смысл которых заключается в положении, в соответствии с которыми воен-

¹ IV Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны. Гаага, 18 октября 1907 г. Ст. 2 // Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. М., 1995. С. 33–65.

ное насилие может применяться только к непосредственным участникам боевых действий – комбатантам (от франц. *combat* – война).

Цель международного гуманитарного права состоит в защите жизни и достоинства в экстремальных ситуациях войны. Его назначение – оградить человека от воздействия грубой силы. Как и другие правовые нормы, положения международного права являются результатом компромисса различных интересов, прежде всего интересов достижения военных целей и гуманитарных соображений. Данное противоречие может быть разрешено путем применения правил или норм гуманитарного права, ограничивающих использование силы во время вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, но не защищающих ее использование, если оно является законом.

§ 2. Защита прав человека в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера

Анализ внутривнутриполитической обстановки многих государств мира показывает, что одним из важнейших источников их политической нестабильности, угрозы национальной безопасности, массовых и грубых нарушений прав и свобод человека, в т. ч. самого главного права – права на жизнь, являются вооруженные конфликты, не являющиеся международными. Это происходит тогда, когда на территории государства определенные силы, ставящие перед собой политические задачи захвата власти либо отделение и создание собственного государства, реализуя сепаратистские цели, создают незаконные вооруженные формирования, ведущие открытые боевые действия против центральной власти. И государство, в целях сохранения или восстановления правопорядка, защиты прав и свобод граждан, вынуждено применять силу, в т. ч. с использованием военизированных сил правоохранительных органов и подразделений армии.

Впервые определение вооруженного конфликта немеждународного характера дается в ст. 1 «Основная сфера применения» Дополнительного протокола № 2 к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. Под вооруженным конфликтом немеждународного характера понимаются «вооруженные конфликты на территории какой-либо Высокой Договаривающейся Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осущест-

влять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол».

Лица, входящие в состав антиправительственных вооруженных сил, сражаются с правительственными войсками с целью захвата власти в стране, либо за достижение большей автономии в пределах государства, или за отделение части территории и создание собственного государства. Исключением является ситуация, когда народ восстает против колониального господства, осуществляя свое право на суверенитет. (С принятием Протокола № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. национально-освободительные войны стали считаться международными вооруженными конфликтами – п. 4 ст. 1 Протокола.)

Кроме того, Дополнительный протокол № 2 проводит различие между режимом чрезвычайного положения и вооруженным конфликтом немеждународного характера: «случаи нарушения внутреннего порядка и возникновение обстановки внутренней напряженности, беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия, и иные акты аналогичного характера... не являются вооруженными конфликтами» (п. 2 ст. 1).

Анализ норм Дополнительного протокола № 2 позволяет выделить следующие критерии, позволяющие его применять в случае возникновения на территории государства каких-либо экстраординарных ситуаций:

- правительство и незаконные вооруженные формирования, действующие на части территории страны, противостоят друг другу в боях с применением оружия и большого количества людей;
- органы государственной власти используют вооруженные силы страны, потому что не могут контролировать ситуацию на данной территории полицейскими силами;
- незаконные вооруженные формирования ведут вооруженную борьбу против центральной власти путем проведения организованных военных операций под командованием лиц, ответственных за их действия.

Анализ международной практики показывает, что подавляющее большинство современных вооруженных конфликтов – это вооруженные конфликты, не носящие международного характера. В большинстве своем вооруженные конфликты являют собой боевые действия между правительственными войсками и вооруженными антиправительственными войсками. Приходится констатировать, что взаимоотношения между воюющими сторонами в подобного рода вооруженных конфликтах носят еще более ожесточенный характер, чем в условиях международных войн, и сопровождаются массовыми нарушениями основных прав и свобод как непосредственных

участников этих конфликтов, так и мирного населения. В основе этого лежит много различных причин. Непоследнюю роль играет и тот фактор, что очень часто в состав незаконных вооруженных формирований входят наемники, уголовные элементы, для которых насилие – образ жизни и источник наживы. Отличительной чертой, характеризующей подобные конфликты, являются этнические чистки, массовые казни, грабежи, изнасилования и т. д., – наличие значительного числа жертв среди гражданского населения. Например, в Боснии и Герцеговине во время вооруженного конфликта из 170 тыс. убитых чел. 126 тыс. являлись мирными жителями¹.

Несмотря на то что в истории государств в разные исторические эпохи на разных континентах неоднократно имели место случаи внутреннего вооруженного противостояния и ведения вообще боевых действий между вооруженными силами центрального (федерального) правительства и незаконными вооруженными формированиями различного рода сепаратистских или оппозиционных движений, до недавнего времени данные вооруженные конфликты в правовом отношении не были четко урегулированы. Более того, подавляющее большинство норм международного гуманитарного права предназначалось для урегулирования общественных отношений в условиях вооруженных столкновений между государствами (из 500 положений Женевских конвенций власти с Дополнительными протоколами к ним только 20 были посвящены вооруженным конфликтам немеждународного характера). Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. изначально предназначались для регулирования отношений, возникающих в условиях вооруженных конфликтов или войн. Причины этого в том, что затрагивались вопросы суверенности государств. А принцип государственного суверенитета – один из основных в современном международном праве. В соответствии с ним, государства самостоятельно определяют свой путь развития, политическую и экономическую системы, направление внешней политики и взаимоотношения с каждым конкретным государством и с международным сообществом в целом.

Поэтому любые попытки проявления внимания международного сообщества к подобным событиям, происходящим в пределах государства, очень быстро сталкивались с сильным противодействием, вытекающим из убеждения государств, что внутренние проблемы должны решаться без вмешательства извне.

Кроме того, распространение норм международного гуманитарного права на внутренние вооруженные конфликты фактически

¹ Дипломатический вестник. 1993. № 3. С. 36.

означало, что повстанцы, боевики и другие участники незаконных вооруженных формирований, соблюдающих эти нормы, фактически становятся субъектами международного права. Это положение также категорически не принимается государствами¹. Тем не менее не подлежит сомнению, что международное гуманитарное право налагает обязательство на повстанцев, что нашло подтверждение в Решении Международного суда от 27 июня 1986 г. по поводу спора между Никарагуа и США, где было сказано, что «ст. 3 Дополнительного протокола № 2 к Женевским конвенциям 1949 г. налагает обязательство на «контрас».

В настоящее время государства, безусловно, осознали необходимость правового урегулирования вооруженных конфликтов немеждународного характера. Очевидно, что вооруженные конфликты немеждународного характера причиняют столь же глубокие страдания людям и так же ведут к разрушениям материальных ценностей, как и войны между государствами. Разрушительные последствия гражданских войн (в России – в 1920-е гг., в Испании – в 1930-е гг. и т. д.) по своим масштабам даже превосходили последствия многих международных войн. Современная ситуация в Ираке, Сирии, Йемене только подтверждают необходимость создания международных правил, регулирующих отношения в условиях внутреннего вооруженного конфликта.

В этой связи в п. 7 ст. 2 Устава ООН закреплено, что принцип невмешательства не распространяется на применение принудительных мер по отношению к государствам, нарушающим права человека и гражданина на основании главы VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии». Международное право в области защиты прав человека вполне сознательно и обдуманно «вмешивается» во внутренние дела государств, т. к. его основная цель – обеспечить защиту и уважение человеческого достоинства при всех возможных обстоятельствах.

В настоящее время международно-правовая защита прав человека в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера построена на основе общих принципов современного

¹ Считается, что повстанцы могут иметь правовой статус согласно международному праву в случае, если они признаны таковыми. Подобная ситуация не складывалась в течение многих лет. Официальное заявление о признании повстанцев в качестве воюющей стороны в последний раз было сделано в 1902 г. во время англо-бурской войны. В Нигерии во время вооруженного конфликта в 1967–1970 гг. его стороны сделали односторонние заявления о том, что они будут применять некоторые правила Женевских конвенций 1949 г. к враждебной стороне. См.: *Кастро А. Г. Ф. де* Международно-правовая регламентация внутренних вооруженных конфликтов // Московский журнал международного права. 2000. № 1. С. 95.

международного права, а также на следующих *основных принципах права вооруженных конфликтов*:

- 1) гуманности;
- 2) недискриминации жертв войны (защита мирного населения, различие между комбатантами и некомбатантами, мирное население не должно быть объектом нападения);
- 3) международно-правовой ответственности государств и уголовной ответственности физических лиц за нарушение норм права вооруженных конфликтов.

Включение в Женевские конвенции специальной ст. 3 (общей для всех конвенций), посвященной «вооруженным конфликтам, не носящим международного характера и возникающим на территории одной из Высоких Договаривающихся Сторон», явилось большим достижением в развитии гуманитарного права. Фактически нормы Женевских конвенций были распространены на те категории комбатантов, которые ранее такой защиты не имели.

Но при всех своих достоинствах ст. 3 лишь косвенно обозначает сферу своего применения. Хотя это, безусловно, обязательный документ, тем не менее нормативное его содержание ограничено: в нем содержится лишь несколько правил, относящихся к защите людей от непосредственных последствий военных действий. Учитывая это (наряду с другими обстоятельствами)¹, Генеральная Ассамблея ООН в 1968 г. приняла резолюцию № 2444, в которой призвала участников международного сообщества применять основные гуманные принципы во всех вооруженных конфликтах и просила Генерального Секретаря ООН совместно с МККК изучить необходимость в принятии дополнительных международных конвенций или других соответствующих правовых документов в целях обеспечения лучшей защиты гражданских лиц и комбатантов во всех вооруженных конфликтах².

На основании этих решений, Комитет Красного Креста подготовил проект двух протоколов, которые были приняты в 1977 г. под названием «Дополнительные Протоколы к Женевским конвенциям» от 12 августа 1949 г. Второй Протокол (далее – Протокол № 2) посвящен защите жертв вооруженных конфликтов, не носящих международного характера. 28 статей этого документа развивают

¹ Послевоенный период характеризовался многочисленными вооруженными конфликтами немеждународного характера. Деколонизация Африки и Азии часто сопровождалась ожесточенными столкновениями внутри государств, освобождавшихся от колониальной зависимости.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2444 (XXIII) об уважении прав человека в период вооруженных конфликтов от 1968 г.: принята Генеральной Ассамблеей ООН на XIII сессии 24 сентября – 21 декабря 1968 в г. Нью-Йорк. С. 66.

сжатые положения общей 3-й статьи и расширяют гуманитарную защиту населения во время вооруженных конфликтов немеждународного характера. Впервые в истории гуманитарного права, относящегося к вооруженным конфликтам, Протокол № 2 кодифицирует запрет нападения на гражданское население и применения силы против гражданских лиц. В настоящее время Протокол № 2 ратифицирован большинством государств мира и является документом, обязательным для исполнения.

Важнейший принцип Женевских конвенций и Дополнительного Протокола № 2 к ним гласит, что «в условиях вооруженных конфликтов немеждународного характера каждая из находящихся в конфликте сторон обязана исходить из того, что лица, которые непосредственно не принимают участие в военных действиях, включая лиц из состава вооруженных сил обеих сторон, сложивших оружие, и тех, кто перестал принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания и т. п., должны при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации, основанной на признаках расы, цвета, кожи, пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений и т. д.» (п. 1 ст. 4 Протокола № 2).

Дополнительный протокол № 1 (п. 2 ст. 1) к Женевским конвенциям 1949 г. содержит еще один важнейший принцип международного гуманитарного права, посвященный защите жертв вооруженных конфликтов. Впервые этот принцип был закреплен во вступительной части IV Гагской конвенции и придавал сам по себе этому документу выдающееся значение. Данный принцип, получил свое название по имени его автора – российского представителя Ф. Ф. Мартенса – и называется «оговорка Мартенса». Суть его предложения была такова: не все во время вооруженного конфликта можно четко урегулировать нормами права, неизбежны пробелы в правовом регулировании, что потенциально может вызвать известные злоупотребления по отношению к комбатантам и гражданскому населению в условиях войны. Чтобы избежать этого, Ф. Ф. Мартенс предложил следующий принцип для случаев, не урегулированных нормами гуманитарного права: «... население и воюющие остаются под охраной и действием начал международного права, поскольку они вытекают из установившихся между образованными народами обычаями, из законов человечности и требований общественного сознания»¹.

¹ IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны. Гаага, 18 октября 1907 г. // Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гагских конвенций и иных соглашений. М., 1995. С. 14.

Хотя основные правила, относящиеся к защите жертв вооруженных конфликтов, перечислены в ст. 3 Женевских конвенций, но Протокол № 2 развивает эти положения дальше, заимствуя идеи Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., являющегося основным документом ООН, кодифицирующим права человека. Ст. 4 Протокола № 2 содержит основные гарантии или ограничения, которые должны соблюдаться сторонами в конфликте в отношении лиц, находящихся в их власти. Ее цель – защита всего населения в пределах той территории, на которой происходит внутренний вооруженный конфликт. Согласно данной статье, запрещается:

- посягательство на жизнь, здоровье, физическое и психическое состояние лиц, в частности, убийства, а также такое жестокое обращение, как пытки, нанесение увечий или любые формы телесных наказаний;
- коллективные наказания;
- взятие заложников;
- акты терроризма;
- надругательство над человеческим достоинством, в частности, унижительное и оскорбительное обращение, изнасилование, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой форме;
- рабство и работорговля во всех их формах;
- грабеж;
- угрозы совершить любое из вышеуказанных действий.

Кроме того, в Протоколе № 2 особое внимание уделяется положению детей в условиях внутренних вооруженных конфликтов, которым «обеспечивается необходимая забота и помощь», а также, в частности:

- 1) они получают образование, включая религиозное и нравственное воспитание;
- 2) дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы и им не разрешается принимать участие в военных действиях;
- 3) особая защита предусматривается в отношении детей, не достигших пятнадцатилетнего возраста, если они принимают участие в военных действиях и попадают в плен.

Протокол № 2 запрещает выносить смертный приговор лицам, не достигшим на момент совершения правонарушения восемнадцатилетнего возраста, а также приговор не приводится в исполнение в отношении беременных женщин и матерей, имеющих малолетних детей (п. 4 ст. 6).

Важное место в Протоколе № 2 занимает ст. 5, представляющая собой, фактически, кодекс обращения с людьми, «лишенны-

ми свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны». Анализ норм ст. 5 показывает, что правовой статус лиц, попавших во власть неприятельской стороны в условиях вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, различается.

Протокол № 2 не устанавливает особого статуса для участников незаконных вооруженных формирований в случае попадания их в плен. Протокол ограничивается лишь гарантиями гуманного обращения с любым человеком, который по каким-либо причинам сложил оружие и перестал принимать участие в военных действиях. В п. 1 ст. 5 закреплены нормы, которые должны соблюдаться при любых обстоятельствах. Так, лица, лишённые свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, в такой же мере, как и местное гражданское население, снабжается продовольствием и питьевой водой. Им обеспечиваются условия для сохранения здоровья и соблюдения гигиены, а также предоставляется защита от суровых климатических условий и опасностей вооруженного конфликта.

Дополнительные гарантии прав задержанных лиц, изложенные в п. 2 ст. 5 Протокола № 2, не носят столь абсолютного характера, как в первом случае. В нем говорится, что «те, кто несут ответственность за интернирование или задержание лиц, соблюдают также, в пределах своих возможностей, следующие положения, касающиеся таких лиц». То есть реализация данными лицами других прав поставлена в зависимость от произвольной субъективной оценки стороны в конфликте своих соответствующих возможностей.

В этой связи важным является вопрос о контроле обращения с лицами, чья свобода в данных условиях ограничена. Ст. 126 3-й Женевской конвенции 1949 г. предусматривает специальный механизм, в соответствии с которым представителям или делегатам держав-покровительниц и МККК должно быть разрешено посещение всех мест, где находятся военнопленные. Они могут беседовать с пленными без свидетелей. Аналогичным образом, в соответствии со ст. 143 4-й Женевской конвенции 1949 г., представители держав-покровительниц и МККК могут посещать все места, где находятся покровительствуемые лица, т. е. места интернирования, заключения и места их работ. Им должен быть разрешен доступ во все помещения, используемые покровительствуемыми лицами, и беседы с ними без свидетелей.

Дополнительный протокол № 2 вообще не упоминает о возможности упомянутых выше посещений задержанных лиц представителями независимых учреждений. Как представляется, это объясняется тем, что участники незаконных вооруженных формирований могут рассматриваться при соблюдении налагаемых на них норма-

ми международного гуманитарного права условий комбатантами, но при этом они не являются военнопленными и, соответственно, не имеют права на этот статус, будучи захваченными противоборствующей стороной. Это означает, что в международном гуманитарном праве нет никаких ограничений, которые бы препятствовали органам государственной власти страны привлекать к ответственности лиц, участвующих в боевых действиях в составе незаконных вооруженных формирований против правительственных войск по соответствующим статьям национального уголовного права.

В соответствии с Дополнительным протоколом № 2, все раненые и больные, независимо от того, принимали ли они участие в вооруженном конфликте или нет, пользуются уважением и защитой. При всех обстоятельствах с ними должны обращаться гуманно и предоставлять им в максимально возможной мере и в кратчайшие сроки медицинскую помощь и уход. Между ними не должно проводиться никакого различия по каким бы то ни было соображениям, кроме медицинских. Во всех случаях, когда это позволяют обстоятельства, и в особенности после боя, необходимо принимать все меры к тому, чтобы разыскать и подобрать раненых и больных лиц, и ограждать их от ограбления и дурного обращения.

Реализация этих прав жертв вооруженных конфликтов невозможна без гарантий защиты прав медицинского персонала. Согласно норм Женеvских конвенций, его нельзя использовать не по назначению, и он не может быть объектом нападения. В соответствии со ст. 11 Протокола № 2, отличительная эмблема красного креста, красного полумесяца должны пользоваться уважением при всех обстоятельствах и не должны использоваться не по назначению. Противные стороны обязаны в любое время уважать медицинские формирования, т. е. на них нельзя нападать и нельзя препятствовать их работе. Их защита прекращается только в том случае, если медицинский персонал используется «помимо их гуманитарных целей – с целью нанесения ущерба противнику».

Ст. 9 Дополнительного протокола № 2 предписывает, что медицинский и духовный персонал пользуется уважением и защитой, ему оказывается вся возможная помощь для выполнения ими своих обязанностей. При этом нельзя требовать, чтобы при выполнении своих функций медицинский персонал отдавал предпочтение какому-либо лицу, кроме как по соображениям медицинского характера (п. 2 ст. 9 Дополнительного протокола № 2). Ни при каких обстоятельствах ни одно лицо не может быть подвергнуто наказанию за выполнение им медицинских функций, совместимых с медицинской этикой, независимо от того, в интересах какого лица выполняются эти функции.

Раздел IV Протокола № 2 посвящен защите гражданского населения. Ст. 13 устанавливает главный принцип, которым должны руководствоваться противоборствующие стороны в условиях внутреннего вооруженного конфликта по отношению к гражданскому населению, а именно, гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападения. Как и во время международного вооруженного конфликта, единственным основанием для прекращения предоставления защиты (при этом речь идет о защите отдельных гражданских лиц, а не всего гражданского населения в целом) является только непосредственное участие этих лиц в вооруженной борьбе.

Запрещаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население, использование голода среди них в качестве метода ведения военных действий. Поэтому запрещается в этих целях подвергать нападению, уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения (ст. 14). Согласно ст. 17, запрещается принудительное перемещение гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, за исключением случаев обеспечения безопасности этих лиц или настоятельными причинами военного характера.

В конце 60-х – начале 70-х гг. Генеральная Ассамблея ООН, выражая глубокую обеспокоенность международного Сообщества огромными страданиями, которые вооруженные конфликты продолжают причинять комбатантам и гражданскому населению, а также все возрастающими масштабами материального ущерба, в особенности в результате использования жестоких средств и методов войны, а также «вследствие недостаточных ограничений при определении военных объектов», признала необходимость выработки норм, призванных «усилить защиту некомбатантов и гражданских объектов»¹.

Рекомендации, изложенные в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, в известной мере были учтены при выработке соответствующих положений Дополнительных Протоколов к Женевским конвенциям 1949 г. Целый раздел Дополнительного протокола № 1 посвящен защите гражданских объектов. Основной принцип гл. 3 Протокола № 1 – «гражданские объекты не должны являться объектами нападения или репрессий». «Гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными

¹ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2444/XXIII/ от 19 декабря 1968 г.; № 2852/XXVI/ от 20 декабря 1971 г.; № 3102/XXIII/ от 12 декабря 1973 г.

объектами» (ст. 52). Нападению могут подвергаться только военные объекты, – к ним относятся такие объекты, которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрешение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах дает явное военное преимущество.

В этой связи приходится констатировать, что Дополнительный протокол № 2, посвященный урегулированию вооруженных конфликтов немеждународного характера, в части правовой регламентации защиты гражданских объектов существенно уступает Дополнительному протоколу № 1. В нем вообще отсутствуют понятия «военный объект», «гражданский объект», не закрепляются обязанности воюющих сторон по обеспечению в ходе боевых действий надлежащей защиты гражданских объектов и, соответственно, осуществления военных действий только против военных объектов. Он лишь запрещает нападение на установки и сооружения, содержащие опасные силы, а именно: плотины, дамбы и атомные электростанции, т. к. подобное нападение может вызвать потери среди гражданского населения (ст. 15). А это означает, что перед международным сообществом стоят серьезные задачи по совершенствованию законодательства (как международного, так и национального), посвященного урегулированию вооруженных конфликтов немеждународного характера. И от того, насколько успешно будут решены задачи, зависит реальность защиты прав и свобод человека, – не декларативная, а истинная, особенно, когда речь идет о защите человека в условиях войны.

Контрольные вопросы

1. Понятие и сущность вооруженного конфликта немеждународного характера.
2. Правовое регулирование отношений в период вооруженных конфликтов немеждународного характера.
3. Защита жертв вооруженного конфликта немеждународного характера.

ГЛАВА 13. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ПЕРИОД ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

§ 1. Причины соблюдения международного гуманитарного права

§ 2. Международно-правовая ответственность государств за действия в нарушение норм международного гуманитарного права

§ 3. Уголовно-правовая ответственность физических лиц за нарушение международного гуманитарного права

§ 1. Причины соблюдения международного гуманитарного права

Назначение любой правовой нормы заключается в воздействии на поведение людей. Каждая норма является приказом: делай то, не делай это. Такие инструкции или запреты, другими словами – нормы поведения – должны проводиться в жизнь. Для норм гуманитарного права это так же справедливо, как и для национального законодательства, например, для уголовного кодекса или правил дорожного движения. Тот факт, что в отношении международного гуманитарного права это правило касается в первую очередь суверенных государств, не меняет существа вопроса: норма налагает обязанности.

Основное различие между внутренним законодательством и международным правом проявляется именно на уровне его соблюдения, иными словами, в том, как контролируется его применение и пресекаются нарушения. Если государство имеет механизмы для проведения законов в жизнь на своей территории (суды, полицию и т. д.), то международное сообщество состоит, с одной стороны, из большого числа отдельных государств, а с другой – из международных организаций, как, например, ООН. Все вместе они несут ответственность за соблюдение международного гуманитарного права. Однако в их распоряжении имеются ограниченные средства осуществления своих полномочий.

Соблюдается ли вообще гуманитарное право? Если верить СМИ, то дела с уважением права очень плохи. Существующий печальный опыт ведения вооруженных конфликтов свидетельствует о массовых преступлениях, совершаемых его участниками. Но, тем не менее, ведь каждый раз, когда кто-то оказывает помощь раненому противнику, каждый раз, когда должным образом обращаются с пленным или щадят гражданское население во время военных действий, соблюдаются нормы гуманитарного права. Такое уважение

закона становится обычным делом и его часто считают само собой разумеющимся, как, впрочем, и должно быть.

Гуманитарное право соблюдается не только потому, что этого требуют договоры между государствами, внутреннее уголовное право и военные приказы, но также и в силу других причин, не имеющих прямого отношения к праву. Помимо правовых ограничений есть, безусловно, и другие факторы, которые влияют на действия вооруженных сил, полицейских служб и других органов государственной власти.

К таковому относится учет реальностей политического характера. Например, поскольку сторона, участвующая в конфликте, понимает, что если ее вооруженные силы будут нарушать гуманитарное право, то таким же образом будет поступать и другая сторона, она будет соблюдать законность в своих же интересах для того, чтобы ограждать от насилия своих граждан.

Соблюдение гуманитарного права на практике в большей степени исходит из предположений, основанных на идее взаимности. На языке политики это означает, что любая из участвующих в конфликте сторон будет выполнять свои обязательства, потому что – и до тех пор, пока – она рассчитывает, что так же будет действовать и другая сторона.

Несмотря на то что уважение гуманитарного права носит обязательный характер, а отсутствие взаимности ни в коем случае не может служить оправданием его нарушения, соображения или ожидание обеими сторонами взаимности являются мощным стимулом его соблюдения.

Еще одним важным фактором, способствующим соблюдению гуманитарного права, является общественное мнение. Вряд ли какому-либо правительству нравится критика в СМИ, поэтому общественное мнение, как в своей стране, так и на международном уровне, может воздействовать на власти предержавшие.

Но есть еще одно соображение, совершенно из другой области. Военачальники прекрасно знают, что армия, занимающаяся грабежами и разбоем, мало чего стоит с военной точки зрения.

Другими словами, уважение гуманитарного права есть элемент дисциплины, являющейся главной составляющей боеспособности воинской части. Проще говоря, соблюдение международного гуманитарного права – не просто обременительная обязанность, оно, безусловно, отвечает интересам командования вооруженных сил.

Гуманитарное право должно выдержать испытание практикой, иначе в нем нет смысла. На успех можно рассчитывать в том случае, если правила, которые должны соблюдаться, будут учитывать не только гуманитарные цели, но и военные требования.

Международное гуманитарное право предназначено не для того, чтобы сделать войну невозможной, а для того, чтобы поставить ее в определенные рамки. Право в его сегодняшнем виде, как оно кодифицировано в Женевских конвенциях и двух Дополнительных протоколах, принимает во внимание военные соображения, а принятие большинством государств договоров Женевского права служит подтверждением этого.

«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию/Протокол», – так гласит общая ст. 1 для четырех Женевских конвенций и Протокола № 1. Для простоты понимания, вытекающие отсюда обязательства могут быть классифицированы следующим образом:

- обязательства, которые должны выполняться вне зависимости от наличия состояния конфликта;

- обязанности, которые должны выполнять стороны, находящиеся в конфликте, в случае вооруженного конфликта;

- санкции в случае нарушения обязательств по гуманитарному праву;

- роль третьих стран, не вовлеченных в конфликт: понятие коллективной ответственности за соблюдение международного гуманитарного права.

Для того чтобы обеспечить выполнение обязательств по гуманитарному праву в случае военной конфронтации, необходимо еще в мирное время создать для этого условия. Следовательно, военная готовность предполагает способность проводить военные операции, соблюдая ограничения, налагаемые международным гуманитарным правом. Поэтому все органы власти и лица, имеющие отношение к выполнению Женевских конвенций и Дополнительных протоколов, должны иметь подготовку, соответствующую своим обязанностям.

Для того чтобы обеспечить соблюдение гуманитарного права, надлежит осуществить следующие мероприятия:

- ввести в действие соответствующие законы, постановления и другие предписания. Начать следует с правовых норм, предусматривающих ответственность за нарушение Женевских конвенций и Дополнительного протокола. В национальных законодательствах или в дисциплинарных уставах вооруженных сил должны быть перечислены запрещенные действия, а также указаны наказания за нарушения. Кроме этого, должны быть назначены должностные лица, осуществляющие уголовное преследование, и суды;

- провести обучение в вооруженных силах. Международное гуманитарное право может соблюдаться только людьми, знающими

его. Это может показаться провозглашением общеизвестной истины, тем не менее она очень часто игнорируется.

Поэтому исключительно важно иметь руководства, инструкции и учебные пособия для обучения военнослужащих. Тексты международных конвенций должны быть изложены на языке той группы людей, которую собираются обучать. Это подразумевает также, что гуманитарное право должно быть таким образом включено в процесс обучения, чтобы его соблюдение стало второй натурой, естественной реакцией на ситуацию.

Соответствующие методики должны обеспечить полноценное обучение, которое даст возможность выполнить наиболее важные обязанности. Лица, участвующие в боевых действиях, должны не только знать, как обращаться с оружием, но и четко представлять себе, в каких случаях можно, а в каких нельзя его использовать.

Объем необходимых знаний зависит от звания и занимаемой должности каждого конкретного лица из состава вооруженных сил.

В то время как рядовые участники боевых действий должны твердо усвоить несколько просто сформулированных основных правил (например, как вести себя по отношению к сдающемуся противнику или к гражданскому лицу), то те, кто в тылу, имеет дело с пленными, должны знать гораздо больше. То же самое относиться и к гражданским лицам, которые по долгу службы имеют какое-либо отношение к выполнению международного гуманитарного права: например, членам правительства и других государственных органов, государственным служащим и судьям.

Очень большое значение имеет официальное распространение знаний по гуманитарному праву в мирное время, что является предпосылкой уважения его норм во время войны.

§ 2. Международно-правовая ответственность государств за действия в нарушение норм международного гуманитарного права

Важнейшей особенностью международно-правовой ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права является то, что она распространяется на два вида субъектов: на государства, признанные виновными в несоблюдении положений норм международного гуманитарного права, и на физических лиц, совершивших непосредственные нарушения этих норм.

Причем физические лица несут ответственность за нарушение норм гуманитарного права как на международном, так и на национальном уровне.

Нарушение международного гуманитарного права военнослужащими вооруженных сил государства влечет за собой ответственность этого государства по международному праву.

Это значит, что государство должно нести ответственность перед потерпевшим государством за последствия всех без исключения противоправных действий каждого военнослужащего его вооруженных сил. Государство-нарушитель должно восстановить законность и, при необходимости, возместить потерпевшему государству причиненные убытки.

Институт ответственности в классическом международном праве известен уже давно.

В прошлом ответственность государства сводилась к обязанности возместить ущерб, причиняемый его враждебными действиями в отношении личности или имущества иностранцев. Кроме того, в отношении такого государства возможны были ответные меры – репрессалии. Под репрессалиями понимаются запрещенные в обычное время неправомерные действия одного из государств, прибегать к которым разрешается в определенных случаях при условии, что их цель – положить конец противоправным действиям противника и заставить его действовать в соответствии с правом. Репрессалии должны прекращаться, как только прекращаются нарушения.

Существовавший ранее институт международно-правовой ответственности не использовал такие понятия современной международно-правовой ответственности, как «агрессия», «права человека», «ответственность за войну». Поэтому институт ответственности в международном праве был в основном обычным правом¹, основывающемся на применении обычно-правовых норм, сложившихся на базе президентов и судебных решений.

Сегодня под *международно-правовой ответственностью государств* понимаются меры принуждения, применяемые к государ-

¹ Обычное право – система норм (правил поведения), основывающихся на обычае, регулирующая общественные отношения в данном государстве, в определенной местности, либо для данной этнической или социальной группы. Обычное право формировалось на основе обычаев, существовавших в догосударственном обществе. См.: Краснов С. Ю. Современная теория и практика правового обычая и обычного права в РФ (межотраслевой аспект). Статья первая // Официальный сайт научной электронной библиотеки «Киберленинка». Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-teoriya-i-praktika-pravovogo-obychaya-i-obychnogo-prava-v-rf-mezhotraslevoy-aspekt-statya-pervaya> (дата обращения: 15.03.2020).

ству, совершившему нарушения норм международного права со стороны отдельного государства или мирового сообщества в целом, связанные с претерпеванием виновным государством определенных лишений организационного или материального характера.

Государство несет ответственность как за собственные действия, связанные с нарушением норм международного права, так и за соответствующие действия своих должностных лиц, перед потерпевшим государством и в целом перед мировым сообществом, в зависимости от характера совершенного правонарушения (например, акт агрессии – это совершение правонарушения против конкретного государства, подвергшегося агрессии; преступления геноцида или апартеида – это преступления в целом перед мировым сообществом).

В зависимости от совершенного нарушения международных норм, выделяются следующие **виды международно-правовой ответственности**: политическая и материальная ответственность государств.

Политическая ответственность реализуется в форме предоставления удовлетворения пострадавшему государству, проявляющему, например, в заявлении о прекращении противоправных действий и их неповторении в будущем, выражении сожаления и извинения, наказания конкретных граждан или должностных лиц, виновных в совершении международного правонарушения и т. д.

Материальная ответственность государства состоит в возмещении причиненного неправомерными действиями ущерба конкретному государству в различных формах.

В случае совершения государством международного преступления по международному праву и отказа возмещать потерпевшему государству причиненный ущерб, наступает особая форма международно-правовой ответственности, выражающаяся в применении международных санкций в отношении государства нарушителя, т. е. принудительных мер, направленных на восстановление нарушенного этим государством прав конкретных субъектов международного права.

В зависимости от тяжести международного преступления, санкции могут проявляться в политической, экономической, культурной сферах и носить как всеобщий, так и региональный характер.

В соответствии с гл. VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии», особо тяжкие международные преступления, совершаемые государствами, влекут за собой применение к ним военных санкций со стороны международного сообщества.

В настоящее время в международном праве уже выработано понятие *международное преступление*, под которым понимается «международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, так что его нарушение рассматривается как преступление перед международным сообществом в целом, составляет международное преступление».

Впервые основные составы преступлений по общему международному праву были определены Уставами Международных военных трибуналов, учрежденных после Второй мировой войны для уголовного преследования лиц, совершивших преступления во время войны (Нюрнбергским и Токийским).

Их всеобщее значение было подтверждено резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 1946 и 1947 гг., а также с определенными уточнениями – Уставами Международных Трибуналов по бывшей Югославии и Руанде и Статутом международного уголовного суда.

В соответствии с ними, международные преступления подразделяются на преступления против мира; военные преступления; преступления против человечности.

Так, к преступлениям против мира относится «планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений. Или участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеизложенных действий» (п. «а» ст. 6 Устава Международного трибунала).

Понятие агрессии впоследствии было уточнено в резолюции «Определение агрессии», принятой на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1974 г. В соответствии с этой резолюцией, «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической неприкосновенности, или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН».

К военным преступлениям относятся нарушения законов или обычаев войны, среди которых:

- убийства, истязание или увод в рабство, или для других целей гражданского населения оккупированной территории;
- убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море;
- убийства заложников;
- ограбление общественной или частной собственности;

- бессмысленное разрушение городов или деревень;
- разорение, не оправданное необходимостью, и другие преступления (п. «б» ст. 6 Устава Международного Трибунала).

Понятие военного преступления впоследствии было дополнено Женевскими конвенциями от 12 августа 1949 г. Так, в соответствии с 1-й Женевской конвенцией, к военным преступлениям относятся также действия, совершенные в отношении раненых и больных в действующих армиях, а именно:

- 1) посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, в частности, всякие виды убийства, увечья, жестокое обращение, пытки и истязания;
- 2) взятие заложников;
- 3) посягательство на человеческое достоинство, в частности, оскорбительное и унижающее обращение;
- 4) осуждение и применение наказания без предварительного судебного решения, вынесенного надлежащим образом учрежденным судом, при наличии необходимых судебных гарантий, признанных цивилизованными нациями (ст. 3).

Развитие научно-технического прогресса и связанное с ним естественное совершенствование оружия, используемого в условиях военных конфликтов, приводит к необходимости введения нормами международного права новых составов военных преступлений.

Решениями ООН и соответствующими конвенциями абсолютно запрещается производство и применение химического и биологического оружия. В отношении ядерного оружия действуют ограничения на его производство и применение¹.

К преступлениям против человечности относятся:

- убийства, истребление, порабощение людей;
- ссылка и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам подлежат юрисдикции Трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет (п. «с» ст. 6 Устава Международного Трибунала).

Вскоре после Второй мировой войны выделен состав такого международного преступления против человечности, как геноцид.

¹ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия, и об их уничтожении от 16 декабря 1971 г.; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993 г.).

С принятием Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него (9 декабря 1948 г.) «геноцид, независимо от того, совершается ли он в мирное или военное время, является международным преступлением, которое нарушает нормы международного права...» (ст. 1 Конвенции).

Под геноцидом понимаются действия, совершаемые с намерением уничтожить полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую, в т. ч.:

- а) убийство членов такой группы;
- б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы;
- в) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или ее частичное физическое уничтожение;
- г) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы;
- д) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Лица, совершившие преступления геноцида «подлежат наказанию, независимо от того, являются ли они ответственными по Конституции Правительствами, должностными или частными лицами» (ст. 4 Конвенции).

В соответствии с Конвенцией о пресечении апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г., преступления апартеида также были отнесены к международным преступлениям против человечности.

Под апартеидом понимаются бесчеловечные акты, совершаемые с целью установления и поддержания господства одной расовой группы людей на какой-либо другой расовой группой и ее систематического угнетения:

- а) лишение члена или членов расовой группы или групп права на жизнь и свободу личности;
- б) умышленное создание для расовой группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на ее полное или частичное физическое уничтожение;
- в) различные меры законодательного характера, направленные на осуществление политики и практики расовой сегрегации и дискриминации;
- г) эксплуатация труда членов расовой группы и использование принудительного труда;
- д) преследование организаций и лиц, выступающих против апартеида (ст. 2 Конвенции).

Международное сообщество считает преступление против человечности и военные преступления настолько опасными, что соответствующей Конвенцией о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества от 26 ноября 1968 г. было признано возможным не применять к ним сроки давности, независимо от времени их совершения.

Статут Международного уголовного суда распространил неприменимость сроков давности на все преступления, подпадающие под юрисдикцию этого суда, а именно геноцид, преступления против человечности, военные преступления и преступления агрессии.

Кроме того, в условиях вооруженного конфликта существует возможность совершения одним из государств международного правонарушения, не являющегося международным преступлением. В международном праве эти правонарушения называются *международные деликты*. Как правило, это неправомерные действия одного из государств, в результате которых другому государству наносится ущерб материального и нематериального характера. А нанесение ущерба государству является при всех обстоятельствах нарушением общепризнанных принципов и норм международного права, и запрещение нанесения ущерба является обычной нормой международного права, кроме специально оговоренных в международных соглашениях случаев в ходе вооруженных конфликтов. То есть, фактически, нанесение ущерба воюющей стороне в результате ведения боевых действий может служить основанием привлечения к международно-правовой ответственности государства, нанесшего ущерб.

Речь идет о нарушении принципа соразмерности, когда в результате применения оружия гражданскому населению или гражданским объектам наносится ущерб, непропорциональный военному эффекту.

В данном случае, при совершении государством международного правонарушения к нему могут быть применены прежде всего такие формы ответственности, как политическая, материальная или даже моральная, проявляющаяся в публичном извинении за совершенное действие высшими должностными лицами государства с обязанностью компенсировать причиненный ущерб.

В определенных случаях государство, причинившее ущерб материального и нематериального характера противоположной стороне в результате военных действий, в качестве оправданий может ссылаться на *военную необходимость*. Международное гуманитарное право использует это понятие, но при этом ссылка на военную необходимость как основание для освобождения от ответственности может иметь место только в оговоренных международными

конвенциями и соглашениями случаях. При этом само государство должно доказать международному сообществу свою непричастность к нанесенному ущербу.

Каким образом потерпевшее государство получит компенсацию? Оно может заявить протест и потребовать, чтобы другая сторона воздержалась от дальнейших нарушений. Держава-покровительница также может оказать здесь содействие. В любом случае потерпевшее государство может потребовать провести расследование. Такое расследование, однако, требует согласия всех заинтересованных сторон и, в первую очередь, – обвиняемой стороны, чего еще никогда не удавалось получить.

В Протоколе № 1 содержится важное нововведение, основанное на идее посредничества третьей стороны – *Международной комиссии по установлению фактов*.

Международная комиссия по установлению фактов (далее – Комиссия), о которой говорится в ст. 90 Дополнительного протокола № 1, должна по получении просьбы о проведении расследования внести ясность в отношении случаев, о которых говорится как о серьезных нарушениях Конвенций и Протокола или об ином серьезном нарушении международного гуманитарного права. Любое государство-участник Конвенций может во время ратификации Протокола № 1 или после этого заявить о своем признании (в силу самого факта) компетенции Комиссии. Комиссия была учреждена 25 июня 1991 г. после получения 20-го по счету заявления. За полтора года, т. е. к 31 декабря 1992 г., о признании компетенции Комиссии заявили еще 13 государств.

Иногда государство может признать компетенцию Комиссии именно для данного конкретного случая.

Комиссия состоит из 15 чел., «обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью». Члены Комиссии назначаются подписавшими Протокол № 1 сторонами, которые признали компетенцию Комиссии.

Комиссия выполняет две функции:

- 1) расследует факты, которые, как предполагается, представляют собой серьезное нарушение;
- 2) предлагает сторонам свои услуги по восстановлению уважения к договорам гуманитарного права.

В задачу Комиссии не входит давать правовую оценку ситуации, т. е. говорить о законности или незаконности рассматриваемых действий. Несмотря на это ограничение, Комиссия, безусловно, вносит ценный вклад в дело защиты прав человека во время войны. Потерпевшая сторона может обратиться с просьбой к МККК, что-

бы тот, выполняя свою гуманитарную миссию, побудил противную сторону соблюдать нормы гуманитарного права. Она может также обратиться к ООН, а через нее – ко всему сообществу государств. И, наконец, потерпевшая сторона может обратиться в Международный суд в Гааге, но только в том случае, если обвиняемая сторона признает компетенцию этого суда.

Как не должно действовать потерпевшее государство? Такое государство не может отказаться выполнять обязанности, вытекающие из гуманитарных конвенций, на том основании, что другая сторона грубо нарушила свои обязательства, хотя по международному договорному праву у него обычно такая возможность есть.

Обязательства, вытекающие из международного гуманитарного права, не обуславливаются взаимностью – они должны выполняться каждой договаривающейся стороной при всех обстоятельствах и без каких-либо условий.

§ 3. Уголовно-правовая ответственность физических лиц за нарушение международного гуманитарного права

Возложение на государства ответственности за противоправные действия его должностных лиц, военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и т. д. во время вооруженных конфликтов не освобождает последних от личной ответственности за совершенные действия. Международное гуманитарное право предусматривает индивидуальную уголовную ответственность за нарушение его норм. Эта ответственность распространяется на каждого человека, обязанного отвечать за свое поведение в условиях вооруженных конфликтов.

Особенность уголовно-правовой ответственности физических лиц за совершение преступлений во время вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера состоит в том, что существуют два уровня этой ответственности:

1) физическое лицо, совершившее преступление, несет юридическую ответственность в соответствии с национальным законодательством. Причем на этом уровне физическое лицо-участник вооруженного конфликта привлекается к уголовной ответственности, согласно уголовного законодательства страны, за любые преступления, совершенные в этих условиях;

2) в случае совершенного преступления, подпадающего под разряд международного, физическое лицо может нести ответственность как на национальном, так и на международном уровнях.

Первые Женевские и Гаагские конвенции, принятые в начале XX в., включая в себя ограничения воюющих сторон в средствах и методах ведения боевых действий, тем не менее не предусматривали конкретную юридическую ответственность физических лиц за совершение преступлений в этих условиях. Это в значительной мере снижало эффективность действия норм международного гуманитарного права, т. к. в конечном итоге военные действия ведутся конкретными людьми, издающими приказы и выполняющими их.

Грубые нарушения норм международного гуманитарного права, имевшие место со стороны Германии во время Первой мировой войны (в т. ч. применение химического оружия против войск союзников в 1918 г.), как, непосредственно, во время военных действий, так и по отношению к гражданскому населению на оккупированных территориях, послужили основанием создания норм международного права, предусматривающих ответственность физических лиц за совершенные преступления в условиях войны.

В Версальском договоре был предусмотрен механизм привлечения лиц, виновных в совершении преступления во время Первой мировой войны, к уголовной ответственности. Этот механизм предусматривался ч. 7 Договора «Санкции» и включал в себя:

1) Специальный международный трибунал из представителей пяти союзных держав (США, Великобритании, Франции, Италии и Японии) для суда над бывшим германским императором Вильгельмом II, обвиняемого в высшем оскорблении международной морали и священной силы договоров;

2) военные суды государств, в юрисдикции которых входило рассмотрение дел о совершении преступных нарушений законов и обычаев войны, направленных против их граждан;

3) смешанные военные суды, состоящие из представителей нескольких заинтересованных государств по делам о военных преступлениях, затрагивающих одновременно их интересы.

Уже в годы этой войны в Великобритании, Бельгии, Франции и России были учреждены следственные комиссии для установления конкретных преступлений, совершенных во время военных действий, и после окончания Первой мировой войны, на основе норм Версальского договора, состоялись судебные процессы над отдельными германскими военными служащими, виновными в нарушении норм международного права.

Тем не менее, действовавшие в то время нормы международного права, признававшие агрессивную войну преступлением (Устав Лиги Наций), провозглашавшие об отказе от войны как средстве разрешения межгосударственных противоречий (Парижский дого-

вор 1928 г. – «Пакт Бриана – Келлога») фактически не содержали норм, предусматривающих международную уголовно-правовую ответственность физических лиц за преступления, совершенные в условиях вооруженных конфликтов.

Чудовищные преступления, совершенные фашистами во время Второй мировой войны, привели к тому, что еще до ее окончания возник вопрос о наказании военных преступников и создании соответствующих законов, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение норм гуманитарного права.

Решающее значение при этом имело учреждение Международного военного трибунала, в Уставе которого впервые в международно-правовой практике были введены составы международных преступлений.

Впервые в Уставе Международного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран была дана квалификация преступлений против мира, военных преступлений и преступлений против человечности как тягчайших военных преступлений, а также были определены принципы ответственности за совершение этих преступлений.

В ст. 6 Устава Международного военного трибунала конкретизировалось содержание ответственности физических лиц за преступления против мира, а именно, за планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров.

Принципы и нормы Нюрнбергского и Токийского военных трибуналов получили свое подтверждение и дальнейшее развитие в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН 3 (1) 1946 г. и 95 (1) 1947 г., международных Конвенциях (Конвенция о предупреждении геноцида и наказания за него 1948 г.; Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г.; Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.; Дополнительные протоколы к Женевским конвенциям 1977 г.; Статут Международного трибунала по бывшей Югославии; Статут Международного трибунала по Руанде; Статут Международного уголовного суда).

В соответствии с этими документами, особенно серьезные правонарушения, совершенные во время вооруженных конфликтов, должны считаться уголовным преступлением.

К этим серьезным правонарушениям, являющимся основанием для привлечения индивида к международной уголовно-правовой ответственности, относятся преступления, подпадающие под разряд международных.

Женевские конвенции 1949 г. содержат одинаковые статьи «Пресечение злоупотреблений» (ст. 49–52 1-й Конвенции, ст. 50–53 2-й Конвенции, ст. 129–132 3-й Конвенции и ст. 146–149 4-й Конвенции 1949 г.), возлагающие обязанности на государства-членов Конвенций «вести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить те или иные серьезные нарушения настоящей Конвенции».

Государства также обязуются разыскивать виновных и привлекать их либо к собственному суду, либо выдавать их в соответствии с принципом: «*aut dedere, aut punier*» (в пер. с лат. – «либо выдай, либо накажи»). На них также возлагается обязательство принятия мер, «необходимых для пресечения всех иных действий, противоречащих положениям настоящей конвенции», не являющихся серьезными нарушениями.

К серьезным нарушениям относятся: преднамеренное убийство, пытки и бесчеловечное обращение, включая биологические эксперименты, преднамеренное причинение тяжелых страданий или серьезного увечья, нанесение ущерба здоровью, незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемые военной необходимостью.

Эти важные статьи подверглись дальнейшему развитию. В специальном разделе II «Пресечение нарушений конвенций и настоящего Протокола» Дополнительного Протокола № 1 к Женевским конвенциям список «серьезных нарушений» пополнился целым рядом действий, направленных «против лиц, находящихся во власти противной стороны и пользующихся защитой настоящего Протокола» (ст. 85 Протокола).

К числу этих нарушений относятся: «превращение гражданского населения в объект нападения; совершение нападения на установки или сооружения, содержащие опасные силы; вероломное использование отличительной эмблемы красного креста и красного полумесяца, и других защитных знаков; превращение необороняемых местностей и демилитаризованных зон в объект нападения» и т. д.

17 июля 1998 г. Международная конференция в Риме приняла Статут Международного уголовного суда, в основу которого легли основные положения Устава Международного трибунала 1945 г., Устава Токийского трибунала 1946 г., Уставов международных трибуналов по Югославии и Руанде, а также различных международных конвенций и соглашений.

В соответствии со ст. 5, к преступлениям, относящимся к юрисдикции Международного уголовного суда, относятся:

- 1) преступления геноцида (ст. 6 Статута);
- 2) преступления против человечности (ст. 7 Статута);
- 3) военные преступления (ст. 8 Статута);
- 4) преступления агрессии (ст. 9 Статута).

При этом к международной уголовно-правовой ответственности привлекаются физические лица, которые:

– совершают такие преступления индивидуально, совместно с другим лицом или через другое лицо, независимо от того, подлежит ли это другое лицо уголовной ответственности;

– приказывают, подстрекают или побуждают совершить такое преступление, если это преступление совершается или если имеет место покушение на это преступление;

– с целью облегчить совершение такого преступления – пособничают, подстрекают или каким-либо иным образом содействуют его совершению или покушению на него, включая предоставление средств для его совершения;

– любым другим образом способствуют совершению или покушению на совершение такого преступления группой лиц, действующих с общей целью;

– в отношении преступлений геноцида, прямо и публично подстрекают других к совершению геноцида (ст. 25 Статута).

Свои функции Суд может осуществлять на территории любого государства-участника Статута, но и он не подменяет уголовные суды государств. Его юрисдикция является восполняющей. Суд обладает юрисдикцией лишь в отношении преступлений, совершенных после вступления в силу настоящего Статута (ч. 1 ст. 11).

Международный суд не может судить лицо за преступление, за которое оно уже было осуждено другим судом.

Исключение составляют случаи, если «разбирательство в другом суде:

а) предназначалось для того, чтобы оградить соответствующее лицо от уголовной ответственности за преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда;

б) по иным признакам не было проведено, независимо или беспристрастно, в соответствии с нормами надлежащей законной процедуры, признанными международным правом, и проводилось таким образом, что в существующих обстоятельствах не отвечало цели предать соответствующее лицо правосудию» (ст. 20 Статута).

Суд не обладает юрисдикцией в отношении любого лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста на момент предполагаемого совершения преступления (ст. 26 Статута).

Статут подлежит применению в равной мере, без какого бы то ни было различия на основе должностного положения, включая статус главы государства, правительства, члена правительства или парламента и др. Официальный статус не может также служить основанием для смягчения приговора (ч. 1 ст. 27 Статута).

Статут устанавливает уголовную ответственность командиров и других начальников за преступные действия лиц, находящихся под их контролем в случае, если командир знал, либо должен был знать, что его подчиненные совершают или намереваются совершить преступление, и не принял всех необходимых мер в рамках своих полномочий для их предотвращения (ст. 28 Статута).

Особая ответственность лежит на военачальниках, которые должны делать все возможное для предупреждения нарушений Конвенций и Дополнительного протокола № 1 лицами, входящими в состав подчиненных им вооруженных сил, и другими лицами, находящимися в их подчинении.

Если командир не позаботился о даче соответствующих распоряжений или допустил бесконтрольность, что привело к серьезному нарушению, то он должен отвечать перед судом в пределах возложенной на него ответственности.

Особенностью международных преступлений и, в частности, привлечения к ответственности за их совершение, является тот факт, что очень часто обвиняемый не отрицает того, что он совершил преступление, но заявляет, что он действовал в соответствии с приказом и поэтому не должен нести наказание.

Но уже в Лондонском соглашении между правительствами четырех держав (от 8 августа 1945 г.), в соответствии с которым был образован Международный военный трибунал для суда над главными военными преступниками, было установлено, что даже лица, действующие по приказу, несут ответственность за свои поступки.

Из решений Нюрнбергского трибунала родилась норма обычного права, в соответствии с которой лицо несет персональную ответственность за свои поступки, даже если он действовал по приказу. В случае если подчиненный понимает, что приказ незаконен, он должен отказаться выполнять такой приказ.

Однако условия военных действий таковы, что очень часто подчиненный не может отказаться выполнить преступный приказ. В этом случае смягчающие вину обстоятельства могут быть приняты во внимание.

На Дипломатической конференции 1974–1977 гг. не удалось выработать общеприемлемого положения по этому вопросу, и поэтому в Первом Дополнительном Протоколе нет нормы, касающейся приказов вышестоящих начальников.

Тем не менее уже в Уставе Международного трибунала по Югославии, учрежденного Резолюцией 808 (1993) от 22 февраля 1993 г., принятой Советом Безопасности ООН, сказано, что любое преступление, совершенное по приказу, «не освобождает обвиняемого от уголовной ответственности, однако может рассматриваться как основание для смягчения наказания, если Международный трибунал признает, что этого требуют интересы правосудия» (ч. 4 ст. 7). Аналогичная норма закреплена в Международном трибунале по Руанде (ч. 4 ст. 6 Устава Международного трибунала по Руанде).

Но при принятии Статута Международного уголовного суда произошло отступление от этих положений. Повлияла на это позиция ряда государств, стремившихся ограничить возможность привлечения к международной уголовно-правовой ответственности своих военнослужащих.

В Статуте говорится, что совершение преступления, подпадающего под юрисдикцию Суда, «по приказу правительства или начальника, будь то военного или гражданского, не освобождает это лицо от уголовной ответственности, за исключением случаев, когда:

- а) это лицо юридически обязано исполнять приказы данного правительства или данного начальника;
- б) это лицо не знало, что приказ был незаконным;
- в) приказ не был явно незаконным»¹.

Но, как бы то ни было, создание Международного уголовного суда и Международных трибуналов по Югославии и Руанде знаменует наступление нового этапа в развитии международного гуманитарного права, т. к., фактически, международным сообществом создан конкретный международный механизм привлечения к уголовной ответственности физических лиц, виновных в совершении преступлений в условиях вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера.

Кроме того, серьезные нарушения международного гуманитарного права (или международное преступление) преследуются не только страной, на территории которой были совершены эти преступления, но и любой страной, во власти которой находится обвиняемый. Это именуется универсальной юрисдикцией. Каждое государство-участник Конвенций «обязуется разыскивать

¹ Статут Международного уголовного суда.

лиц, обвиняемых в том, что они совершили или приказали совершить то или иное из упомянутых серьезных нарушений, и, каково бы ни было их гражданство, предавать их своему суду»¹. Помимо этого, такое государство может передать обвиняемого в совершении международных преступлений той стране, на территории которой совершались эти преступления, если то государство «имеет доказательства, дающие основания для обвинения этого лица» (ч. 2 ст. 49 1-й Женевской конвенции).

В законодательстве практически всех государств мира содержатся нормы, предусматривающие ответственность физических лиц за совершение преступлений против мира и безопасности человечества.

Российская Федерация в этом смысле не является исключением. Уголовный кодекс РФ 1996 г. содержит специальный раздел XII, предусматривающий ответственность за совершение этих преступлений. В соответствии со ст. 353 УК РФ, в Российской Федерации запрещается планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны. Уголовный кодекс РФ не уточняет понятие агрессивной войны. Субъектом данного преступления являются лица, занимающие должности на государственной службе РФ в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Кроме того, в Российской Федерации запрещается производство, приобретение или сбыт химического, биологического, а также другого вида оружия массового поражения, запрещенного международным договором Российской Федерации. Речь идет о выполнении Россией своих обязательств согласно Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении от 10 апреля 1972 г.

Ст. 356 УК РФ (ч. 1) запрещает жестокое обращение с военнопленными или гражданским населением, депортацию гражданского населения, разграбление национального имущества на оккупированной территории, применение в вооруженном конфликте средств и методов, запрещенных международным договором Российской Федерации. К уголовной ответственности за совершение этих преступлений привлекаются должностные лица органов военного управления, командиры воинских подразделений, военнослужащие и другие комбатанты.

¹ 1-я Женевская конвенция 1949 г.

В Российской Федерации запрещены преступления геноцида, т. е. «действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью, насильственного воспрепятствования деторождению, принудительной передачи детей, насильственного переселения либо иного создания жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы» (ч. 1 ст. 357 УК РФ). Тем самым Российская Федерация подтверждает свои обязательства по Конвенции «О предупреждении преступлений геноцида и наказания за него» от 9 декабря 1948 г., ратифицированной Советским Союзом в 1954 г.

Ст. 359 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за вербовку, обучение, финансирование или иное материальное обеспечение наемника, а равно его использование в вооруженном конфликте или военных действиях. В соответствии с Конвенцией о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников 1989 г., противоправными признаются действия как самих наемников (ч. 2 ст. 1), так и лиц, осуществляющих их вербовку, использование, финансирование и обучение (ст. 2). Субъектом данного преступления являются лица, специально завербованные для участия в вооруженном конфликте международного или немеждународного характера, так и лица, их вербующие.

Таким образом, закрепление в национальном законодательстве составов преступлений, признанных международными, только подтверждает тот факт, сколь важное значение придается борьбе с этими преступлениями, тем более что и ныне международное уголовное право применяется в основном опосредованно, т. е. через национальные уголовно-правовые системы. И в этой связи уголовное право России основано на общепризнанных принципах и нормах международного права, включенных Конституцией РФ в правовую систему страны.

Список литературы

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г.: по состоянию на 30 дек. 2008 г.] // Рос. газ. 1993. 25 дек.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 26.07.2019 № 208-ФЗ) // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4110. Ст. 24.

О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. (в действ. ред.) № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011.

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31 января 2016 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011; 2006. № 43. Ст. 4411; 2008. № 24. Ст. 2788.

О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

О военном положении: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: федер. закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 1 мая 2019 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в действующей ред.) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 16 октября 2019 г., в действующей ред.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 26 июля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 68, 133.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации): Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона РФ от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в связи с запросом Тульского областного суда»: постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19, п. 2 ст. 58 Федерального закона РФ от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

По делу о проверке конституционности второго и третьего абзацев п. 2 ст. 3 и п. 6 ст. 47 Федерального закона РФ «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 81.1 и п. 3.1 ч. 2 ст. 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит»: постановление Конституционного Суда РФ от 11 января 2018 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 3.

Научная и учебная литература

Аметистов Э.М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами // Обеспечение прав и свобод человека в национальном праве. Сборник обзоров. М., 1989.

Амирбеков К.И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4.

Андреева А.И., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел: учеб. пособие. Омск, 1994.

Анисимов Е.В. Петербург Петра Великого. СПб., 2003.

Анисимов Е.В., Каменский А.Б. Россия в XVIII – первой половине XIX века. М., 1994.

Арзамасов Ю.Г., Пожарский Д.В. Правовая природа и технологии подготовки нормативных актов Президента Российской Федерации // Нормография: теория и методология нормотворчества / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007.

Арцибасов И.Н., Егоров С.А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989.

Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997.

Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правовое понимание на грани двух веков). М., 2005.

Барбин В.В. О некоторых вопросах ограничения прав и свобод человека и гражданина с целью обеспечения безопасности личности, общества, государства // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3.

Барбин В.В. и др. Государственно-правовые основы управления органами внутренних дел. Курс лекций. В 3-х т. М., Т. 3. 2012.

Бардах Ю., Леснодорский Б. История государства и права Польши. М., 1980.

Беляева О.В. К вопросу о нарушениях законности в деятельности органов внутренних дел современной России // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 6.

Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990.

Возный А.Ф. Полицейский сыск и кружок петрашевцев. Киев, 1976. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. А.М. Прохорова. СПб., 2000.

Брокгауз Ф.А., Ефрон О.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1892.

Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России (1970–80-е и начало 90-х годов) / под общ. ред. О.О. Миронова М., 1999.

Буше-Сольнье Ф. Практический словарь гуманитарного права / пер. с фр. Е. Кирпичниковой. М., 2004.

Валуев П.А. Дневник 1861–1865. М., 1961.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М., 2001.

Военный энциклопедический словарь. М., 1986.

Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983.

Воскресенская Н. А. В.И. Ленин – организатор социалистического контроля. М., 1970.

Гарашко А. Ю. Некоторые аспекты противодействию экстремизму как одной из угроз криминальной безопасности России // Современные тенденции развития государства и права России: сб. материалов Всероссийской науч.-практ. конференции «Современные тенденции развития государства и права России». Московский университет МВД России, Тамбовский филиал. 2010.

Гарашко А. Ю. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли: хрестоматия. М., 2018.

Геллнер Э. Условия свободы. М., 1955.

Герменчук В. В. Пространство власти и управления: монография. М., 2008.

Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908.

Григонис Э. П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2000.

Громова О. Н., Барбин В. В., Корабельникова Ю. Л. Международные переговоры и участие в них органов внутренних дел: учеб. пособие. М., 2011.

Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2000.

Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4-х т. М., 1998. Т. 3.

Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Додонов В. Н., Румянцев О. Г. Энциклопедический юридический словарь. М., 1996.

Доклады министра народного просвещения С. С. Уварова императору Николаю I // Река времен. Книга истории и культуры. В 5-ти т. М., 1993. Т. 1.

Домрин А. Н. Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // Международная жизнь. 1993. № 5/6.

Дьяченко И. Л. Конституционный режим военного положения (по реализации индивидуального и коллективного права на самооборону): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Дюнан А. Воспоминание о битве при Сольферино. М., 1995.

Елисеев Б. П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.

Жалинский А. Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения. Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994.

Записки Н. А. Саблукова // Цареубийство 11 марта 1801 г. СПб., 1882.

Земсков В. А., Пожарский Д. В. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы). Владимир, 2010.

Злоказов К. В., Кузнецов Р. А., Плетников В. С. Профессиональная деформация сотрудников правоохранительных органов как предмет психолого-юридического анализа. Екатеринбург, 2009.

Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5.

Зубарев С. М. Участие граждан в общественном контроле за деятельностью государственного аппарата: новые законодательные гарантии // Административное право и процесс. 2007. № 4.

Иванов И. В. Конституционная законность: понятие, содержание и проблемы обеспечения // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4.

Иванова Л. В. Социально-правовое значение мер административного принуждения в сфере обеспечения экономической безопасности // Проблемы регулирования права собственности в условиях современной России. М., 2004.

Императрица Екатерина II. О величии России. М., 2006.

Инструкция полицейским урядникам. СПб., 1878.

История России XVIII–XIX веков / под. ред. Л. В. Милова. М., 2010.

Кавелин К. Д. Записки об освобождении крестьян // К. Д. Кавелин. Собр. соч. СПб., 1884. Т. II.

Капустин А. Я., Мартыненко Е. В. Международное гуманитарное право: учеб. пособие. М., 1991.

Карамзин Н. М. Записка о Древней и новой России. М., 1991.

Киясханов Х. Ш., Гончаров И. В. ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. пособие. М., 2013.

Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916.

Клименко А. И. Легитимация государственной политики // Закон и право. 2005. № 4.

Ковачев Д. А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в странах Содружества. СПб., 1993.

Колотуша В. В. Силовое принуждение в социальном процессе (социально-философская концепция): автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2010.

Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002.

Корабельникова Ю. Л. Значение двусторонних международных договоров в развитии международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 3 (35).

Косицын А. П. Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития. М., 1970.

Косых А. А. Теоретико-правовые основы качества подготовки нормативных правовых актов // Вестник Воронежского института ФСИИ России. 2017. № 3.

Косых А. А. Убеждение в механизме правоприменительной практики // Вестник Воронежского института ФСИИ. 2015. № 2.

Кузин Д. В. Финансовые органы в механизме государства. Владимир, 2006.

Къеза Дж. Война империй: Восток – Запад. Раздел сфер влияния. М., 2006.

Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы. М., 1999.

Латушкин М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

Лежикова Ю. Г. Правовое закрепление экономической функции местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

Лелявин С. В. Поведение, не противоречащее правовым предписаниям как основание государственного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2010.

Лучин В. О., Боброва Н. А. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2003. № 10.

Майорова М. С. и др. Конституционная и международная защита прав человека в социальном государстве // Социально-практические науки. 2016. № 4.

Майорова М. С., Матанцев Д. А. Понятие и значение правовых ценностей в культурном измерении // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2017. № 8 (82).

Маклаков В. А. Первая Государственная Дума. Воспоминания современника. М., 2006.

Макуев Р. Х. Теория государства и права. Орёл, 2003.

Мамонтов А. Г. и др. Сравнительное правоведение: учеб. пособие. М., 2013.

Мартыанова Г. В. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Марченко Н. М. «Умеренный» позитивизм и верховенство права в условиях правового государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 5.

Матанцев Д. А. Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. № 2.

Матанцев Д. А. Понятие и особенности правового поведения как юридической категории // Право и государство: теория и практика. 2011. № 9 (81).

Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. М., 1995.

Мелёхин А. В. Особые правовые режимы. М., 2005.

Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. М., Челябинск, 2013.

Михеева Т. Н., Иванова Е. И. Правовые основы общественного контроля: проблемные вопросы // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2019. № 75.

Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь разума. М., 1998.

Мулукаев Р.С. и др. Международные договоры в деятельности полиции: учеб. пособие. М., 2014.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001.

Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. М., 1978.

Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003.

Ортега-и-Гассет Х. Восстание. М., 2005.

Основные положения Женевских конвенций от 12 августа 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним. М., 1994.

Основы социального управления: учеб. пособие / под ред. В. И. Иванова. М., 2001.

Остроумов С. С. Преступность и ее причина в дореволюционной России. М., 1980.

Памятники Римского права. Дигесты Юстиниана. М., 1996.

Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование. М., 2002.

Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. М., 1938.

Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 2000.

Печегина Ю. С. Правовые параметры общественной экспертизы правовых актов // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 1.

Писарев А. Н. Полномочия высших органов государственной власти России по осуществлению гражданского контроля за армией // Право в Вооруженных Силах. 2000. № 9.

Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. М., 1993.

Подуфалов В. Д. Соблюдение международных гуманитарных обязательств в условиях режима чрезвычайного положения // Московский журнал международного права. 1992.

Пожарский Д. В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Пожарский Д. В. Охранительная функция государства: вопросы системности // Государство и право. 2012. № 2.

Пожарский Д. В. Охранительная функция российского государства в условиях глобализации // Государство и право. 2011. № 11.

Покровский Н. Е. Глобализация и регионализация: проблемы теории и практики // Вестник МГУ. Сер. 18. Социология и политология. 1999. № 2.

Права человека в России: декларации, нормы и жизнь: материалы международной конференции, посвященной 50-летию Всеобщей декларации прав человека // Государство и право. 2000. № 3.

Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002.

Прохоров В. Т. В. И. Ленин о государственном контроле за соблюдением социалистической законности // Правоведение. 1970. № 2.

Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2003. № 11.

Пчелинцев С. В. Развитие законодательства об осуществлении правосудия в условиях особых правовых режимов: история и современность // Журнал российского права. 2003. № 6.

Россия под надзором. Отчеты III Отделения 1827–1869 гг. М., 2006.

Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999.

Румянцева В. Г. Социальный контроль в свете правовых реалий современной России // История государства и права. 2006. № 7.

Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. М., 2000.

Рыжов А. А. Мифологичность представлений об обществе в современной правовой теории // История государства и права. 2012. № 11.

Рыжов А. А. Право политического убежища: монография. М., 2006.

Рыжова Ю. В. Реформы 60–70-х XIX в. и их влияние на организацию и деятельность полиции // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3.

Самощенко И. С. Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве // Советское государство и право. 1967. № 2.

Секеринский С. С., Желохаев В. В. Либерализм в России. М., 1995.

Сердюк Н. В., Грищенко Л. Л., Столяренко А. М. Психолого-педагогические аспекты профилактики экстремизма в молодежной среде // Психология и право. 2018. Т. 8. № 3.

Скрипилев Е. А. История государства и права древнего мира: учеб. пособие. М., 1993.

Стёпкин Е. Ю. К вопросу о юридической силе норм международного права в российском праве // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (9).

Тарасов И. Т. История русской полиции и отношение ее к юстиции // Юридический вестник. 1884. № 11.

Темнов Е. И. Теория государства и права. М., 2003.

Тихомиров Ю. А., Зражевская Т. Д. Правотворчество области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 1.

Устав о предупреждении и пресечении преступлений. СПб., 1876.

Философская энциклопедия. В 5-ти т. М., 1964. Т. 3.

Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2006.

Хандингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2003.

Цыганкова Е. А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970.

Чечулина А. А. Концепция правозаконности и судебная власть // Политика и право. 2004. № 5.

Шеймин П. Полиция // Энциклопедический словарь. СПб., 1898.

Шемшученко И. С., Мурашин Г. А. Институт омбудсмана в современном буржуазном праве // Советское государство и право. № 1, 1971.

Шмидт К. Учение о конституции // Антология мировой правовой мысли. В 5-ти т. Европа, Америка: XVII–XX вв. М., 1999. Т. 3.

Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1971.

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Учебник

Редактор *В. А. Яровая*
Верстка *А. А. Мельниковой*

Подписано в печать 12.08.2020. Формат 60×84^{1/16}.
Усл. печ. л. 18,6. Уч.изд. л. 16,7. Тираж 188 экз. Заказ №

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-14-6



9 785907 187146