



**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
МВД РОССИИ**

---

**КАЛИНИНГРАДСКИЙ ФИЛИАЛ**

# **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**КАЛИНИНГРАД  
2021**

**УДК 342.7**  
**ББК 67.400**

**Б26 Барыкин Д.А., Петровская А.В., Пилявец С.В., Старостина С.А.**  
**Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие.** - Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2021. 88 с.

**Сведения об авторах:**

- Барыкин Дмитрий Александрович – доцент кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук;

- Петровская Анна Валентиновна – доцент кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук;

- Пилявец Светлана Витальевна – доцент кафедры административно-правовых дисциплин и информационного обеспечения органов внутренних дел Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук;

- Старостина Светлана Андреевна – заместитель начальника Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (по учебной и научной работе), кандидат юридических наук, доцент.

**Рецензенты:**

- заместитель начальника Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России (по учебной и научной работе), доктор юридических наук, доцент Н.Ш. Козаев;

- начальник научно-исследовательского отдела Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент О.А. Дизер.

© Барыкин Д.А., Петровская А.В., Пилявец С.В., Старостина С.А., 2021.  
© Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2021.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1. Понятие и классификация прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Международные стандарты в области прав и свобод человека.....	5
Глава 2. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности сотрудниками правоохранительных органов.....	17
Глава 3. Роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в обеспечении прав и свобод граждан. Общественный контроль и взаимодействие правоохранительных органов с Общественной палатой Российской Федерации и иными институтам гражданского общества.....	41
Глава 4. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в условиях чрезвычайного и военного положений, контртеррористических операций.....	64
Глава 5. Этноконфессиональные особенности обеспечения прав и свобод человека в деятельности правоохранительных органов в условиях многонационального государства.....	79
Заключение.....	84
Список использованных источников.....	85

## ВВЕДЕНИЕ

**В** соответствии с Конституцией Российской Федерации наша страна является правовым государством с демократическим политическим режимом, в условиях которого права и свободы человека выступают высшей ценностью. Основной целью государства при этом становится обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина. Правоохранительные органы Российской Федерации играют главную роль в реализации функций, направленных на достижение этой цели. Уровень правовой культуры, правосознания и профессионализм сотрудников правоохранительных органов во многом влияет на осознание и уверенность граждан в обеспечении гарантированных законодательством и международными нормами прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, одной из основных целей реформирования органов внутренних дел Российской Федерации являлось повышение уровня доверия граждан к органам защиты и обеспечения правопорядка.

Практическое значение пособия заключается в повышении уровня профессиональной культуры и профессионального сознания сотрудников правоохранительных органов, выработке у них навыков правозащитной направленности, а также взаимодействия с институтами гражданского общества, осуществляющими общественный контроль за их деятельностью. С этой целью рассматриваются вопросы, посвященные общему понятию прав человека, уделяется внимание конституционно-правовому статусу личности в России, а также международным стандартам в области обеспечения прав человека в целом и в деятельности правоохранительных органов в частности. Значительная часть пособия посвящена вопросам обеспечения, защиты и ограничения прав и свобод человека в деятельности сотрудников органов защиты и обеспечения правопорядка. Кроме того, исследуются особенности взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, общественными наблюдательными комиссиями, общественными советами при МВД России и другими общественными объединениями.

Главной целью учебного пособия является формирование высокого уровня профессиональной правовой культуры сотрудника правоохранительных органов, которая включает уважение к правам и свободам человека и гражданина, четкое знание способов их защиты и пределов законного ограничения.

## Глава 1.

### Понятие и классификация прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Международные стандарты в области прав и свобод человека

1. Понятие, содержание, система прав человека.
2. Конституционно-правовое положение личности в Российской Федерации.
3. Международные стандарты в области обеспечения прав человека.

#### **1. Понятие, содержание, система прав человека.**

Современное демократическое государство, которое объявило курс на построение правового государства, создает условия для эффективного функционирования институтов гражданского общества, активного привлечения общественности для реализации определенных направлений государственной деятельности, должно в том числе создавать условия для воспитания граждан с высоким уровнем правовой культуры, правового сознания, социальной ответственности и активной гражданской позицией. В настоящее время, к сожалению, мы до сих пор сталкиваемся с низким уровнем правовой грамотности, что в совокупности с неудовлетворенностью социально-экономическими процессами, происходящими в государстве, приводит к массовому недовольству результатами деятельности органов публичной власти, отрицанию ценности правовых регуляторов общественных отношений.

Представляется, что изучение особенностей законодательного закрепления и гарантий правового статуса личности позволит раскрыть природу, сущность, генезис прав человека, их роль в установлении нормальных взаимоотношений между индивидом, обществом, государством. Помимо того, что государственные органы, органы местного самоуправления должны добросовестно выполнять возложенные на них обязанности по реализации конституционно гарантированных и законодательно закрепленных прав и свобод человека и гражданина, граждане должны четко знать, осуществления каких прав они могут требовать от органов публичной власти.

Прежде чем перейти к изучению генезиса и классификации основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в международных правовых актах, а также в нормах национально-го законодательства, следует обратить внимание на естественное право как идеологическую основу общепризнанных прав человека.

Концепция естественного права складывалась и развивалась в различных регионах мира в соответствии с конкретной исторической обстановкой. Естественное право обусловлено природным происхождением человека, неотчуждаемо и принадлежит каждому от рождения. Оно возникло задолго до возникновения государства. Среди естественных прав такие права, как право на жизнь, свободу, достоинство, защиту от бесчеловечного, унижающего достоинство обращения и наказания, право частной собственности, наследования собственности, право на неприкосновенность частной жизни и другие. Естественное право не всегда соответствует действующему законодательству, оно отражает идеологическую основу правового и позволяет отделять правовое от неправового.

Таким образом, **естественное право** — это совокупность принципов, правил, прав, ценностей, обусловленных естественной природой человека и поэтому не зависящих от конкретных социальных условий<sup>1</sup>.

Естественное право ложится в основу общепризнанных прав человека. Данное понятие появилось после окончания Второй мировой войны и образования Организации Объединенных Наций в 1945 году, когда началась активная работа по принятию международных договоров, закрепляющих универсальные принципы и нормы в области поощрения и защиты прав человека и гражданина.

Общепризнанные права человека — это признаваемые и охраняемые обществом и государством определенные равные социальные возможности для субъектов права по удовлетворению ими своих потребностей, гарантии которых обеспечивают свободное и справедливое развитие личности и ее активное участие в общественных отношениях.

Переходя к классификации основных прав и свобод человека и гражданина, необходимо обратить внимание на то, что последние, хоть часто и упоминаются в связке, все же не являются одинаковыми по содержанию и смыслу. Свобода, во-первых, это возможность действовать по своему усмотрению, во-вторых, — субъективная возможность совершать либо воздерживаться от совершения каких-либо действий (свобода совести, мысли, вероисповедания и т.п.). Субъективное право — это мера возможного поведения, которая предполагает конкретные действия субъектов (например, участвовать в управлении делами государства, право на образование, право иметь частную собственность и т.п.). Помимо этого, правам и свободам корреспондируются юридические обязанности, вы-

---

<sup>1</sup> Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека: учебное пособие. СПб, 2001. С. 27-37.

ступающие неотъемлемым элементом правового статуса личности. Юридическая обязанность является мерой должного поведения индивида.

Многообразие прав человека, разнообразие признаков, выступающих основанием классификации, не позволяют выделить один критерий для того, чтобы сгруппировать систему прав человека. С целью всестороннего исследования сущности прав и свобод человека и гражданина необходимо анализировать их с позиции коренных признаков, позволяющих классифицировать субъективные права. Однако классификация, как правило, весьма условна, так как одно и то же право может принадлежать к нескольким классификационным группам, а права человека выступают единым, неделимым комплексом.

Ученые используют множество критериев, позволяющих систематизировать права и свободы; рассмотрим самые популярные в научной литературе:

1. В зависимости от источника происхождения права права и свободы разделяют на естественные и позитивные.

**Естественное право**, как уже отмечалось, имеет источником природное (негосударственное) происхождение, оно принадлежит человеку от рождения, неотъемлемо, существует вне зависимости от государственного закрепления, однако правовое законодательство, как правило, ему соответствует. Более того, естественное право выступает критерием правости писаного, позитивного законодательства<sup>1</sup>.

**Позитивное право** – это «писаное» право, создаваемое уполномоченными на то органами государственной власти, гарантированное государством. Источником позитивного права является государство. В идеале естественное право должно совпадать с позитивным.

2. В зависимости от способа формулирования в нормативном правовом акте существуют позитивные и негативные права.

**Позитивные права** человека предполагают свободу выбора, сформулированы в позитивном аспекте, возлагают на государство обязанность гарантировать указанные права. Так, например, «каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность» (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ).

**Негативные права**, напротив, имеют негативную формулировку, предписывают воздерживаться от определенных действий со стороны государства и иных лиц. Например, «никто не должен подвергаться пыткам...» (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> Петровская А.В. Сущность и содержание идеи правового закона: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

3. В зависимости от способа закрепления в законодательстве выделяются общепризнанные, конституционные, отраслевые (текущие) права.

**Общепризнанными** являются права, свободы и обязанности, вытекающие из содержания международных норм, выступающих стандартами в области обеспечения прав человека.

**Конституционные** (их еще называют основными) содержатся в Основном законе государства, являются базовыми, основополагающими для всех остальных прав и свобод. Закрепленные в Конституции РФ субъективные права, свободы и юридические обязанности являются непосредственно действующими и выступают определяющим принципом деятельности органов публичной власти.

**Отраслевые** (текущие, производные) права и свободы, соответственно, содержатся в отраслевом, текущем законодательстве, они конкретизируют, закрепляют механизм реализации конституционно закрепленных прав.

4. В зависимости от политико-правовой связи с государством (наличия гражданства) существуют права человека и права гражданина.

**Права человека** – это права, принадлежащие человеку вне зависимости от его гражданства. Права гражданина, соответственно, те права, которыми наделяется человек в силу политико-правовой связи с государством, что дает ему возможность принимать участие в политической жизни государства (как правило, это политические права). Согласно Конституции РФ граждане наделены правом мирно собираться, проводить митинги, демонстрации (ст. 31), участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными, иметь доступ к государственной службе, принимать участие в отправлении правосудия (ст. 32) и другие политические права (ст.ст. 31-33, 36 Конституции РФ). Таким образом, объем правового статуса гражданина шире объема правового статуса человека.

5. В зависимости от субъекта, носителя прав выделяются общие и специальные права.

**Общие права** – это те права, которые принадлежат любому человеку вне зависимости от каких-либо обстоятельств. Специальными правами, напротив, наделяются лица в зависимости от определенных условий (факторов). Такими критериями могут выступать род деятельности (например, сотрудник полиции имеет право применения физической силы, огнестрельного оружия и специальных средств), пол, возраст, социальное положение и т.п.

Кроме того, данный критерий можно положить в основу разделения прав на индивидуальные и коллективные. Соответственно,

**индивидуальные права** – это те права, которыми наделяется каждый конкретный человек (например, «право на использование своих способностей для предпринимательской деятельности...» (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ)). **Коллективные права**, соответственно, принадлежат некой общности индивидов (например, «право объединений граждан иметь в частной собственности землю» (ч. 1 ст. 36 Конституции РФ)).

6. В зависимости от времени появления и закрепления существуют поколения прав человека.

**Первое поколение** прав человека часто в литературе называют правами буржуазных революций XVII-XVIII вв. Буржуазные реформаторы и просветители того времени активно готовили идеологическую основу для борьбы с королевской властью, разрушая миф о священном праве короля на власть в государстве, провозглашая равенство и возможность участия каждого в осуществлении этой власти, которая должна быть разделена в зависимости от выполняемых функций на законодательную, исполнительную и судебную. В основу прав первого поколения, которую составляют гражданские и политические права, была положена теория естественного права, нашедшая в дальнейшем свое закрепление в конституциях западно-европейских государств. Получает признание идея ограничения государственной власти основными правами и свободами человека и гражданина, достоинство человека становится основополагающим принципом функционирования государственного аппарата. Конституция США 1787 года закрепила естественные права высшей ценностью, естественные права были закреплены в Декларации прав Вирджинии 1776 года, Декларации прав и свобод человека и гражданина Франции 1789 года и других документах.

В XX веке права первого поколения получили свое закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, положения которого более подробно будут освещены далее.

**Права второго поколения** активно исследовались учеными в конце XIX - начале XX вв. К ним относится совокупность социальных, культурных и экономических прав. Важное значение приобрели социально-экономические права и свободы, которые касаются трудовых отношений, социального обеспечения, здравоохранения, профсоюзной деятельности, а также права различных категорий населения – детей, женщин, престарелых, защита которых должна обеспечиваться государством. В этот период пришло понимание того, что свободная рыночная экономика, исключая государственное регулирование некоторых экономических процессов, не действенна. С целью обеспечения социальной защищенности

индивидов государство должно создавать институты социально-правовой защиты, обеспечивающие социальные нужды. Указанные права нашли свое закрепление в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года.

**Права третьего поколения** появляются в послевоенные годы. К ним относятся так называемые коллективные, солидарные права, принадлежащие нациям, всему человечеству, а не конкретному индивиду. К этим правам относят солидарные права на международный мир, развитие, благоприятную окружающую среду, свободу распоряжения своими естественными богатствами и ресурсами, всеобщее культурное наследие и гуманитарную помощь. Своё закрепление права третьего поколения впервые получили в Уставе ООН (который содержит важное право – право наций на самоопределение), Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года, в Международных пактах 1966 года.

Современные ученые-правоведы выделяют **права четвертого поколения** – личностные («соматические»). В комплекс соматических прав включают права на жизнь, смерть, изменение пола, гомосексуальные контакты, трансплантацию органов, употребление наркотиков и психотропных средств, искусственное репродуктивное, стерилизацию, аборт, клонирование. Данные права основаны на мировоззренческой уверенности в «праве» человека самостоятельно распоряжаться своим телом, изменять функции, возможности организма<sup>1</sup>.

7. В зависимости от сфер жизнедеятельности выделяются гражданские (личные), политические, социально-экономические, культурные права.

Данный вид дифференциации прав и свобод человека и гражданина является наиболее распространенным. Его мы и возьмем за основу при анализе конституционно-правового положения личности в Российской Федерации.

## **2. Конституционно-правовое положение личности в Российской Федерации**

Конституционно закрепленный правовой статус личности гарантирован государством, соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. Основные права и свободы, содержащиеся в Конституции РФ неотчуждаемы, принадлежат каждому от рождения, определяют смысл и содержание законов, функционирования органов публичной власти.

---

<sup>1</sup> Стремоухов А.В. Основания классификации прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. 2012 № 1. С. 12.

В основу анализа конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации будет положен критерий систематизации по основным сферам жизнедеятельности. Ранее мы выделили гражданские (личные), политические, социально-экономические и культурные права.

### **Гражданские (личные) права**

В основу личных прав граждан положены естественные права человека и гражданина, которые принадлежат человеку от рождения, защищают частные интересы, особо охраняются государством, так как большинство из них не подлежит ограничению. Содержание данных прав характеризуется признанием государством свободы личности, ее самореализации в той сфере отношений, куда не может вмешиваться государство.

### **Личные права и свободы**

Право на жизнь  
(ст. 20 Конституции РФ)

Право на охрану  
достоинства  
(ст. 21 Конституции РФ)

Право на свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, частной жизни  
(ст.ст. 22, 23, 25 Конституции РФ)

Право на определение и указание национальной принадлежности  
(ч. 1 ст. 26 Конституции РФ)

Право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества  
(ч. 2 ст. 26 Конституции РФ)

Право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства  
(ст. 27 Конституции РФ)

Свобода совести, мысли и слова  
(ст.ст. 28, 29 Конституции РФ)

### **Политические права**

Наличие политических прав и свобод, как правило, обусловлено политико-правовой связью человека и государства, наличием гражданства. Совокупность политических прав позволяет гражданину реализовывать свое основное демократическое право – право на участие в осуществлении публичной власти в государстве как единственного источника этой власти (участие в управлении делами государства, обсуждении законопроектов или решений органов местного самоуправления, наличие возможности доступа к государственной службе и др.).

Так, Конституция РФ гарантирует гражданам следующие политические права:

- право на объединение (ст. 30), которое дает возможность на добровольной основе и принципе равноправия беспрепятственно объединяться гражданам в том числе в политические партии и профессиональные союзы;

- право на участие в управлении делами государства (ст. 32), в основе которого лежит конституционное закрепление народа в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти в России, который реализует свои властные полномочия непосредственно либо через выборные органы публичной власти. Кроме того, гражданам гарантировано активное избирательное право, исключение составляют только признанные судом недееспособными, а также отбывающими наказание в местах лишения свободы по приговору суда. Помимо прочего, граждане имеют возможность выдвигать свою кандидатуру при формировании органов публичной власти выборным путем, а также участвовать в отправлении правосудия;

- право обращений (ст. 33), которое гарантирует гражданам возможность осуществлять контроль за сформированными ими органами власти.

### **Социально-экономические права**

Это достаточно широкий перечень прав, относящихся к правам второго поколения и определяющих положение индивида в сфере труда, гарантирующих использование своих возможностей для удовлетворения потребностей индивида в социальной сфере, зависящих от состояния экономических возможностей и ресурсов государства:

- право частной собственности и наследования собственности (ст.ст. 35, 36) выступает одной из основных гарантий свободного развития человека, а также необходимым условием построения правового демократического государства с развитым гражданским обществом;

- право на труд, гарантия защиты от безработицы, нормальные условия труда, право на соблюдение режима труда и отдыха (ст. 37) предполагают возможность каждого по своему усмотрению использовать свои возможности к труду, вплоть до отказа где-либо трудиться. Вместе с тем в случае, если человек по каким-либо причинам остался без работы, государство, согласно принципам, заложенным в ст. 7 Конституции РФ, оказывает помощь в устройстве на новую работу, создает условия для возможности получения новой профессии либо повышения уже имеющейся квалификации, кроме

того, выплачивает пособия гражданам, временно оставшимся без возможности заработка, и др.;

- право на свободное использование своего имущества и способностей для занятия предпринимательской и иной, не запрещенной законом деятельностью (ст. 34);

- право на жилище (ст. 40);
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на социальное обеспечение (ст. 39).

#### **Культурные права**

- право на образование (ст. 43);
- свобода творчества (ст. 44);
- право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44);
- право на доступ к культурным ценностям и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44).

Конституция закрепляет достаточно широкий перечень прав и свобод человека и гражданина. В ст.ст. 45-56 Конституции РФ содержатся специальные гарантии защиты указанных прав. Однако в одной связке с правами и свободами всегда «идут» юридические обязанности. Конституционно закреплены следующие: платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44); соблюдать законы (ч. 2 ст. 15), не нарушать права третьих лиц (ч. 3 ст. 17), получить основное общее образование (ч. 4 ст. 43), заботиться о детях, их воспитывать (ч. 2 ст. 38), заботиться о нетрудоспособных родителях трудоспособными детьми, достигшими совершеннолетия (ч. 3 ст. 38), защищать Отечество и нести военную службу (ст. 59).

### **3. Международные стандарты в области обеспечения прав человека**

В глобализирующемся мире порядок и безопасность возможно поддерживать только сообща, вырабатывая межгосударственные нормы и механизмы их обеспечения. При этом одной из гарантий выполнения указанных норм является согласие их соблюдать большинством государств. Признание прав человека членами международного сообщества делает их общеобязательными. Государства гарантируют включение общепризнанных прав в национальное законодательство, а также создание внутригосударственных механизмов их обеспечения. В современном международном праве общепризнанные права человека являются одной из основных

ценностей, конституционное и отраслевое законодательство почти каждого государства закрепляет их в том или ином объеме. Поэтому такие права называют международными стандартами прав человека.

Как и любые другие международные договоры, источники общепризнанных прав человека разделяют на универсальные и региональные. Соответственно, универсальные распространяют свое действие на весь мир, а региональные – на отдельный географический район.

К числу универсальных международных договоров, являющихся источниками общепризнанных прав человека, относятся:

• **Устав ООН 1945 года<sup>1</sup> и Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 года<sup>2</sup>.**

Организация Объединенных Наций была образована с целью международного сотрудничества в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех вне зависимости от пола, языка, религии и иных факторов.

Положения Устава ООН о правах человека (далее – Устав) весьма кратки. Устав не содержит определения прав человека и основных свобод. Поэтому сразу после создания ООН встал вопрос о конкретизации общих положений Устава относительно прав человека.

Одним из первых важных достижений ООН стало принятие Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 года Всеобщей декларации прав человека (далее – Декларация). Ассамблея провозгласила Декларацию в качестве «задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». Она призвала все государства-члены и народы мира содействовать уважению и обеспечить эффективное признание и соблюдение прав и свобод, воплощенных в Декларации.

Декларация стала первым источником, который содержал развернутый перечень прав человека, признаваемых на уровне международного сообщества. Вместе с тем Декларация не содержит механизмов защиты правового статуса личности, это своего рода свод основных ценностей и целей, к реализации и достижению которых необходимо стремиться.

• **Международный билль о правах человека.**

Международным биллем о правах человека называют совокупность таких международных договоров, как Международный

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «КонсультантПлюс».

пакт о гражданских и политических правах ООН 1966 года<sup>1</sup>, Первый и второй Факультативный протоколы к нему, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах ООН 1966 года<sup>2</sup>, а также Всеобщая декларация прав человека.

Пакты закрепили право народов и наций на самоопределение, включая право свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепил важную обязанность государств: в зависимости от уровня экономического развития государства хотя бы в минимальной степени обеспечить гражданам социальные, экономические и культурные права.

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее – Пакт) закрепил важный принцип современного международного права: основные права и свободы человека должны соблюдаться в любой ситуации, даже в военное время. Кроме того, Пакт содержит запрет на произвольное лишение жизни человека; пытки, жестокое или унижительное обращение или наказание; рабство или принудительный труд; произвольный арест или задержание; произвольное вмешательство в личную жизнь; пропаганду войны и разжигание расовой или религиозной ненависти.

• **Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года**<sup>3</sup> (далее – Конвенция).

Важным положением указанной Конвенции является обязательство государств предпринимать меры для предупреждения пыток на своей территории. НИКАКИЕ обстоятельства не могут быть оправданием пыток, будь то приказ руководителя, внутригосударственная нестабильность, чрезвычайный правовой режим, состояние войны. В Конвенции дается определение пытки, важными характеристиками которой являются следующие:

1. Физические или нравственные страдания, сильная боль причиняется лицу умышленно.
2. Целью пытки выступает:
  - получение сведений от самого лица или третьих лиц;

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

- наказание за деяние, которое оно совершило, в совершении которого подозревается оно либо третье лицо;
- запугивание или принуждение;
- причины дискриминационного характера.

3. Деяния должны быть совершены должностным лицом, лицом, выступающим в официальном качестве, по их подстрекательству или молчаливому согласию либо с их ведома.

Помимо прочего, в Конвенции содержится положение о судебном преследовании, привлечении к ответственности на территории любого государства лиц, подозреваемых в совершении актов пытки.

Внимания требуют и международные акты, выступающие международными стандартами в области обеспечения прав человека в деятельности правоохранительных органов. К таким договорам относятся Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 года<sup>1</sup>, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка 1990 года<sup>2</sup>, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, 1988 года<sup>3</sup> и ряд других.

---

<sup>1</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями). Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 года // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (принят 09.12.1988 Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

## Глава 2.

### Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности сотрудниками правоохранительных органов

1. Государственное принуждение как метод управления общественными отношениями: понятие, принципы, виды, особенности.

2. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

3. Права человека при задержании. Сроки ограничения свободы при задержании.

#### **1. Государственное принуждение как метод управления общественными отношениями: понятие, принципы, виды, особенности**

В целях регулирования общественных отношений, обеспечения правопорядка и общественной безопасности государство использует специальные юридически властные средства, с помощью которых реализуются правовые предписания, запреты и дозволения. Эти средства получили название **«методы государственного управления» — способы (приемы) воздействия со стороны государства на общество, которые используются для достижения поставленных целей и задач государственного регулирования общественных отношений.**

Выделяют два универсальных (всеобщих) метода воздействия: **убеждение и принуждение.**

**Метод убеждения** рассчитан на добровольное и осознанное исполнение гражданами законов и решений органов государственной власти и управления. Примерами методов убеждения являются: социальная реклама, пропаганда, агитация, критика, показ положительных примеров, государственные меры поощрения.

**Метод принуждения** состоит в применении уполномоченными на то субъектами установленных нормами права принудительных мер в связи с неправомерными действиями или для предотвращения угрозы безопасности граждан и наступления вредных последствий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О понятии государственного принуждения смотри, например, Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 5-13; Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж, 1991. С. 74; Клошниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): уч. пособие. Киев, 1979. С. 27-28; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр И.А. Административное принуждение в России: уч. пособие / под ред. И.А. Склярова. Н. Новгород, 2002. С. 32.

Применение принуждения относится к компетенции отдельных государственных органов, совокупность которых образует правоохранительную систему государства.

Государственное принуждение представляет собой сложное правовое явление, которое характеризуется комплексом следующих признаков:

- 1) определяется объективными потребностями государства и общества;
- 2) является средством реализации государственной воли;
- 3) является правоприменительной и правоохранительной деятельностью;
- 4) применяется строго на основании закона (применение мер принуждения, не установленных законом, является административным произволом);
- 5) осуществляется независимо от воли объекта управления;
- 6) применяется с определенной целью – обеспечение общественного порядка, охрана прав граждан, общества, государства;
- 7) применяется специально уполномоченным субъектом власти (применение мер принуждения субъектом, неуполномоченным их применять, является самоуправством).

**Принципами государственного принуждения являются:**

1. Государственная монополия на принуждение.
2. Равенство всех и каждого перед законом и судом.
3. Презумпция невиновности.
4. Гуманизм.
5. Индивидуализация, соразмерность и однократность наказаний.
6. Право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов или должностных лиц.

Рассмотрим содержание указанных принципов.

Государственная монополия на принуждение заключается в том, что запрещены месть, самосуд, самоуправная реализация своих прав, свобод, интересов. Исключение составляет правовой институт необходимой обороны, когда государство делегирует гражданам властные полномочия по защите своей жизни, здоровья, имущества, нематериальных благ.

Равенство всех и каждого перед законом и судом выражается в гарантиях государства равного правового статуса субъектов права и запрете на дискриминацию. Меры принуждения применяются к человеку независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, расовой и

национальной принадлежности, пола, возраста, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

В соответствии с презумпцией невиновности лицо считается невиновным в совершении правонарушения, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Никто не обязан доказывать свою невиновность, свидетельствовать против себя и своих близких. Бремя доказывания обстоятельств, свидетельствующих о факте правонарушения и виновности лица, возлагается на государство.

Принцип гуманизма находит отражение в запрете жестокого обращения, пыток, телесных наказаний, минимизации вреда, причиняемого лицу принудительными мерами. Запрещается принимать на вооружение правоохранительных органов огнестрельное оружие и боеприпасы к нему, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска. Наказание должно преследовать не только карательные, но и воспитательные цели.

Принцип индивидуализации заключается в том, что меры принуждения должны применяться с учетом личности виновного, его семейного положения, формы вины, смягчающих и отягчающих обстоятельств, причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Размер санкции должен соответствовать причиненному вреду, то есть наказание должно быть соразмерно содеянному и налагаться с учетом причиненного вреда. Таким образом, мера ответственности должна быть адекватна правонарушению, и никто не может быть привлечен повторно к ответственности за совершение одного и того же правонарушения.

В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Меры государственного принуждения подразделяются на:

1. Уголовное принуждение.
2. Материальное (гражданско-правовое) принуждение (ответственность).
3. Дисциплинарное принуждение.
4. Административное принуждение.

**Уголовное принуждение** – это особая мера государственного принуждения, выраженная в физическом, психическом или ином воздействии уполномоченных на то органов государства и должностных лиц на сознание и поведение субъектов уголовно-процессуальных отношений путем применения к ним в установленном уголовно-процессуальным законом принудительных мер, связан-

ных с наступлением для них ограничений личного, имущественного или иного характера<sup>1</sup>.

Меры уголовно-процессуального принуждения неодинаковы по своему характеру и преследуют разные цели. Одни из них направлены на пресечение возможного продолжения преступной деятельности подозреваемого и обвиняемого, уклонения их от следствия и суда, воспрепятствования производству по уголовному делу. Другие связаны с необходимостью доставления или обеспечения явки лиц в органы расследования, в суд. Третьи являются средством обеспечения приговора в части имущественных взысканий. Меры уголовно-процессуального принуждения обладают следующими признаками:

1) применяются по общему правилу тем органом или должностным лицом, в производстве которого уголовное дело находится в данный момент, – дознавателем, следователем или судом;

2) применяются не только в отношении лиц, которые подвергаются уголовному преследованию (подозреваемый, обвиняемый), но и в отношении других участников уголовного судопроизводства. Например, при неявке без уважительных причин приводу могут быть подвергнуты как подозреваемый и обвиняемый, так и другие участники уголовного судопроизводства (ст. 113 УПК РФ), а арест на имущество может быть наложен даже в том случае, когда оно находится у любого лица, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого;

3) содержанием мер уголовно-процессуального принуждения являются:

- лишение личной свободы, которое составляет суть задержания по подозрению в преступлении и меры пресечения в виде заключения под стражу;
- ограничение личной свободы, которое имеет место, например, при применении меры пресечения в виде подписки о невыезде;
- ограничение права собственности, которое применяется при наложении ареста на имущество;
- угроза значительной имущественной потери, которая образует суть меры пресечения в виде залога;
- временное лишение должности, которое имеет место при применении временного отстранения от нее;
- иные лишения и правоограничения;

---

<sup>1</sup> Кутуев Э.К. Меры уголовно-процессуального принуждения // Уголовно-процессуальное право (Уголовный процесс). 2019 [Электронный ресурс]. – URL: <https://be5.biz/pravo/u034/index.html>.

4) применяются в целях обеспечения функций уголовного преследования и разрешения дела по существу, а также в целях собирания доказательств и обеспечения гражданского иска по уголовному делу.

Так, задержание подозреваемого и применение меры пресечения призваны обеспечить функции уголовного преследования и разрешения дела; привод свидетеля или потерпевшего — собирание доказательств в виде показаний названных участников уголовного судопроизводства, а наложение ареста на имущество обеспечивает возмещение причиненного вреда.

Общим основанием и пределом применения мер процессуального принуждения является необходимость достижения целей правосудия, обеспечения установленного порядка уголовного судопроизводства и надлежащего исполнения приговора. Меры процессуального принуждения применяются лишь при действительном и реально возможном появлении препятствий при движении дела<sup>1</sup>.

Уголовное наказание назначается только судом и только в строго определенном законом (уголовно-процессуальном) порядке. Четко регулируемая форма и строгий порядок назначения наказания — важная гарантия законности и обоснованности при привлечении к уголовной ответственности, гарантия соблюдения прав и свобод человека, закрепленная Конституцией РФ (ст. 5).

Под гражданско-правовым принуждением следует понимать предусмотренные гражданским законодательством и (или) непротиворечащим ему соглашением сторон неблагоприятные меры имущественного или организационного характера, наступающие или применяемые субъектами, не обладающими властными полномочиями, либо правоприменительными органами в интересах и в целях защиты субъектов гражданских прав и (или) публичного интереса<sup>2</sup>.

Регулируемые гражданским правом товарно-денежные отношения носят эквивалентно-возмездный характер. В связи с этим и гражданско-правовая ответственность направлена на эквивалентное возмещение потерпевшему причиненного вреда или убытков, а ее применение имеет только восстановление имущественной сферы потерпевшего от правонарушения, но не его неосновательного обогащения. Отсюда компенсационная природа гражданско-правовой ответственности; при этом размер компенсации не должен превышать размер понесенных убытков. Из этого правила есть исключе-

---

<sup>1</sup> Копылова О.П. Меры принуждения в уголовном процессе: учебное пособие. Тамбов: Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2011. С. 5-9.

<sup>2</sup> Ефременко Е.М., Березнёв Р.Ю. Сущность принуждения в гражданском праве [Электронный ресурс]. — URL: <https://barsu.by>.

ния, касающиеся увеличения размера ответственности в случаях защиты прав граждан и потребителей, а также при возмещении вне-договорного вреда в соответствии с п. 1 ст. 1064 ГК РФ либо ограничения размера ответственности, прямо установленного законом на основании п. 1 ст. 400 ГК РФ (например, при определении размера ответственности транспортных операций в договоре перевозки).

Правонарушения в сфере неимущественных отношений (например, неправомерное использование объекта авторского или изобретательного патентного права) могут привести к появлению убытков у правообладателя, то есть влекут неблагоприятные имущественные последствия. К мерам гражданско-правовой ответственности относятся случаи имущественного возмещения морального вреда (ст.ст. 151, 1099-1101 ГК РФ).

Значение гражданско-правовой ответственности выражено в ее функциях:

1. **Компенсаторно-восстановительная.** Она применяется в соразмерности применяемых мер ответственности и убытков, вызванных правонарушителем, а взыскание направлено на компенсацию имущественных потерь.

2. **Предупредительно-воспитательная (превентивная)** функция состоит в предупреждении правонарушений (например, ст. 310, п. 2 ст. 1065 ГК РФ). Возлагаемые санкции стимулируют неисправного должника (частная превенция) и других (общая превенция) участников гражданских отношений к надлежащему исполнению обязанностей.

3. **Наказательная (репрессивная) функция** означает лишения, дополнительные неблагоприятные обязанности, обеспечиваемые принуждением.

*Мерами гражданско-правовой ответственности* являются гражданско-правовые санкции, предусмотренные законам имущественные меры государственного принудительного характера, применяемые судом к правонарушителю с целью компенсации имущественных потерь потерпевшего и возлагающие на правонарушителя неблагоприятные имущественные последствия правонарушения.

**Дисциплинарное принуждение** — один из видов государственного принуждения, которому присущи все общие признаки этого метода осуществления исполнительной власти. В то же время оно обладает рядом особенностей:

1) применяется чаще всего в связи с дисциплинарными проступками, но может быть использовано и для борьбы с другими нарушениями (даже носящими аморальных характер);

2) является внесудебной разновидностью исполнительно-распорядительной деятельности;

3) осуществляется органами негосударственных (коммерческие и некоммерческие) организаций в отношении работающих в них граждан на основе норм трудового права в соответствии с теми полномочиями, которые закон предоставил работодателям;

4) осуществляется субъектами дисциплинарной власти – руководителями коллективов, вышестоящими должностными лицами. К конкретному правонарушителю меру дисциплинарного воздействия может применить только непосредственный или вышестоящий руководитель;

5) регламентировано многими отраслями права: трудовым, административным, исправительно-трудовым. В основном оно регулируется законодательными актами, но в ряде случаев – правилами постановлений и даже ведомственными актами.

**Административное принуждение** – это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности<sup>1</sup>.

Особенности административного принуждения:

1) основывается на нормах административного права;

2) применяется как к физическим, так и юридическим лицам;

3) применяется в сфере общественных отношений, урегулированных как нормами административного права, так и нормами других отраслей права;

4) закрепляется как в законных, так и в подзаконных нормативных правовых актах;

5) применяется широким кругом уполномоченных субъектов;

6) применяется чаще всего в административном (внесудебном) порядке;

7) порядок применения регламентируется административно-процессуальными нормами, создающими упрощенную процедуру;

8) применяется как к лицам, совершившим правонарушения, так и к лицам, не совершившим правонарушения (меры административного предупреждения);

---

<sup>1</sup> Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Электронный ресурс]. – URL: [dissercat.com](http://dissercat.com).

9) применяется в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

*Виды мер административного принуждения:* меры предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения, меры административного наказания.

*Под мерами предупреждения* понимаются способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности различных органов, предприятий, учреждений. Характерной чертой мер предупреждения является то, что применяются они при отсутствии факта противоправного деяния в целях профилактики и недопущения создания условий для возникновения угрозы безопасности (например, введение карантина, пожарный надзор, досмотр ручной клади, багажа при прохождении контроля в аэропорту или на железнодорожном вокзале, принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющих опасность для окружающих).

*Под мерами административного пресечения* понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его общественно опасных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности. Целью этой группы мер является пресечение (прекращение) совершаемых противоправных действий, устранение реальной опасности охраняемым законом интересам общества, личности. Например, требование прекратить противоправные и иные действия, препятствующие выполнению функций государственных органов и должностных лиц; непосредственное применение физической силы, специальных средств и оружия сотрудником полиции.

Принудительные меры административно-процессуального обеспечения применяются в рамках возбужденного производства по делу об административном правонарушении и порядок их применения регламентирован гл. 27 КоАП РФ (доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

задержание транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно; помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ.

**Административное наказание** — установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Современная система административных наказаний, в соответствии с ч. 1 ст. 3.2. КоАП РФ, выглядит следующим образом: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Таким образом, управление делами государства, обеспечение дисциплины и правопорядка осуществляются с помощью активных способов целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей. В современных условиях в качестве этих способов выступает метод принуждения.

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, предупреждении правонарушителей, при этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания или унижить его человеческое достоинство.

В целом меры государственного принуждения имеют профилактическую направленность, правильное использование метода принуждения органами государственного управления, обеспечивает эффективность управленческой деятельности, незыблемость правопорядка.

## **2. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».**

*Принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина* — это фундаментальные положения, которые на основе идей справедливости и свободы обеспечивают соблюдение необходимого равновесия между интересами личности, общества, государства.

Исходным принципом ограничений прав и свобод человека и гражданина является принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5 Федерального закона «О полиции»). Приоритетное место принципа уважения прав и свобод человека и гражданина в системе принципов деятельности полиции обусловлено тем, что в Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ).

Юридические гарантии соблюдения полицией прав и свобод связаны с прямым запретом сотруднику полиции прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

В русском языке слово «насилие» понимается как применение к кому-либо физической силы; принудительное воздействие на кого-либо или что-либо; притеснение, беззаконие<sup>1</sup>. Очевидно, что Федеральный закон «О полиции» провозглашает недопустимость насилия именно в последнем значении — в смысле притеснения и беззакония. Иными словами, полиции запрещается применять не основанное на законе, не предусмотренное им или противоречащее ему физическое воздействие в отношении граждан, их имущества как с использованием оружия, специальных средств, других предметов, так и без него.

В качестве примера можно привести причинение какому-либо лицу при его задержании или содержании под стражей чрезмерных, не вызываемых обстоятельствами задержания телесных повреждений, избивание подозреваемого, пытавшегося скрыться с места преступления, не обусловленное необходимостью повреждение имущества во время производства обыска, и т.д.

Законом предусмотрено, что сотрудник полиции, в частности, *обязан при обращении к гражданину*: а) назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения; б)

---

<sup>1</sup> Толковый словарь Ожегова [Электронный ресурс]. — URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>.

в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина (так, например, согласно ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О полиции», в каждом случае задержания сотрудник полиции обязан выполнить действия, предусмотренные ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О полиции», а также разъяснить лицу, подвергнутому задержанию, его право на юридическую помощь, право на услуги переводчика, право на уведомление близкого родственника (родственника) или близкого лица о факте его задержания, право на отказ от дачи объяснения. Если же гражданин обращается к сотруднику полиции, тот обязан внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса.

*Основанием ограничения прав и свобод граждан* является соответствующий федеральный закон или другой нормативный правовой акт, позволяющий сотруднику полиции действовать определенным образом. Сотрудник полиции должен назвать гражданину наименование нормативного акта, а также по возможности относящуюся к создавшейся ситуации его статью (пункт). Причина (повод) ограничения прав и свобод граждан – это фактические обстоятельства, обусловившие (оправдывающие) вмешательство сотрудника в права и свободы граждан: заявления физических и юридических лиц о правонарушениях, данные технических средств выявления правонарушений, непосредственное обнаружение сотрудником полиции признаков правонарушения, проведение органом внутренних дел специальной операции и т.д.

Сотрудник полиции, помимо основания и причины ограничения прав и свобод, обязан также разъяснить гражданину возникающие в связи с этим его права и обязанности. Наиболее важными здесь являются право гражданина обжаловать предпринимаемые в отношении него действия сотрудника полиции вышестоящему органу или должностному лицу полиции, прокурору или в суд, а также его обязанность исполнять законные требования сотрудника полиции, поддерживаемая угрозой административной и уголовной ответственности.

Полиция не вправе собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия независимо от того, относится ли эта информация к категории ограниченного доступа или нет. Однако закон не запрещает полиции сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия в случаях, предусмотренных

федеральными законами. К таким случаям относится, в частности, наличие судебного решения. Только на основании судебного решения могут быть проведены оперативно-разыскные мероприятия (обследование помещений, зданий, сооружений, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи), ограничивающие конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища (ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Реальное соблюдение прав и свобод человека и гражданина непосредственно связано с воплощением в жизнь такого принципа деятельности полиции, как законность.

Принцип законности и допустимости ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом закреплен также в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, все без исключения международно-правовые акты единственным основанием ограничений прав называют закон. Принцип законности ограничений прав и свобод предполагает, во-первых, строгое соблюдение всех необходимых правовых процедур при введении ограничений.

Учитывая возможность применения в полицейской деятельности мер государственного принуждения и исходя из требований ст. 55 Конституции РФ, в Федеральном законе «О полиции» установлено, что всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан допустимо только на основаниях и в порядке, предусмотренных федеральным законом (ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О полиции»).

**Ограничение, прав и свобод** – это установленный законодательством предел (граница) реализации человеком прав и свобод, выражающийся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых предопределено необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей и обеспечения необходимого баланса интересов личности, общества и государства.

Правомерность ограничения полицией прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц связано с предусмотренностью такого ограничения федеральным законодательством. Применительно к полиции правомерные ограничения, установленные федеральными законами, могут применяться ею, например, для:

а) урегулирования отношений в особых условиях, в частности при обеспечении правового режима чрезвычайного положения или контртеррористической операции;

б) применения мер принуждения в случае осуществления производства по делам о правонарушениях, которые, в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ, уполномочены рассматривать органы внутренних дел;

в) сужения субъективных прав и возложения дополнительных обязанностей, например, при осуществлении мер по оцеплению (блокированию) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов на основаниях и в порядке, предусмотренных ст. 16 Федерального закона «О полиции»;

г) определения неполного (усеченного) объема прав и свобод для лиц со специальным статусом (арестованные, задержанные и т.п.), в частности на основаниях и в порядке, предусмотренных Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Ограничения прав и свобод человека и гражданина связаны с применением мер государственного принуждения, поэтому ч. 5 ст. 6 Федерального закона «О полиции» установлено, что применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Полиция руководствуется подзаконным актом, ограничивающим права и свободы человека и гражданина, только тогда, когда федеральный законодатель прямо делегировал право издания указанного акта соответствующему органу исполнительной власти. Например, ч. 6 ст. 27.12 КоАП РФ предусматривает, что медицинское освидетельствование на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством и в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О полиции»); обязана проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этниче-

ских и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию (ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О полиции»).

Нарушение принципа равенства граждан может выражаться, во-первых, в избирательном применении полицией мер принуждения в зависимости, например, от национальной принадлежности граждан; во-вторых, в предоставлении тем или иным лицам по той же или аналогичным причинам каких-либо льгот, прав, преимуществ, освобождении их от ответственности; в-третьих, в непринятии по указанным выше причинам мер по предупреждению, пресечению и раскрытию преступления, оставлении без рассмотрения и реагирования заявлений и жалоб граждан.

Принцип открытости и публичности деятельности полиции (ст. 8 Федерального закона «О полиции»). В самом общем виде принцип открытости деятельности государственной власти заключается в возможности всех заинтересованных лиц знакомиться с содержанием принимаемых ею решений и документов.

Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для всех участников правоотношений. Открытость в деятельности полиции не должна нарушать права граждан, общественных объединений и организаций. Иными словами, сведения о гражданах, информация о деятельности объединений и организаций, ставшая известной полиции, не должны предаваться гласности, если это нарушает их права и законные интересы.

Принцип общественного доверия и поддержки граждан (ст. 9 Федерального закона «О полиции». Закон обязывает сотрудника действовать так, чтобы его действия были обоснованными и понятными для граждан (ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О полиции»). Специфика полицейской службы, обстоятельства, в которых сотруднику приходится принимать решения, например, о задержании гражданина, применении иных предусмотренных законодательством мер государственного принуждения, могут способствовать нарушению сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций. В подобных случаях сотрудник полиции обязан в пределах своих полномочий принять меры к восстановлению нарушенного правового состояния. Федеральный закон «О полиции» предписывает сотруднику полиции публично принести извинения гражданину, чьи права и свободы были им нарушены, по месту нахождения, работы, учебы или по месту жительства гражданина в соответствии с его пожеланиями (ч. 3 ст. 9).

Общепризнанным является положение о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут являться чрез-

мерными и должны быть адекватны обстоятельствам, обеспечившим их возникновение. Речь идет о не менее важном по отношению к уже рассмотренным принципу соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Содержание принципа соразмерности есть адекватность степени и объема ограничений прав и свобод граждан; применение ограничений прав и свобод как чрезвычайной меры только в случаях, когда арсенал мер государственного принуждения, применяемых в обычных условиях, исчерпан; определение в качестве цели чрезвычайных мер по ограничению прав и свобод граждан стабилизации или ликвидации конкретной экстремальной ситуации.

Ограничение прав и свобод возможно до тех пределов, пока оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права, поэтому Федеральный 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.

Так, ст. 19 Федерального закона «О полиции» устанавливает, что сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба.

Статья 20 Федерального закона «О полиции» говорит, что сотрудник полиции имеет право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, только если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей.

Существенными составляющими принципа соразмерности являются минимальность ограничительных мер и сохранение сущности ограничиваемого права, поскольку именно их соблюдение является гарантом реализации конституционного принципа о высшей ценности прав человека. Соблюдение принципа соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина также является одним из основных условий пропорциональности и законности принимаемых государством чрезвычайных мер.

Под основанием ограничения следует понимать конкретную причину применения соответствующих ограничений в отношении прав и свобод человека. Так, например, массовые беспорядки, природные и техногенные катастрофы, эпидемии являются основанием

введения чрезвычайного положения, при котором ограничиваются права и свободы.

Рассматривая основания ограничений прав, необходимо указать на их юридическую природу, поскольку именно права человека и гражданина являются главнейшим институтом, при помощи которого регулируется правовой статус личности, определяются способы и границы правового воздействия на нее, пределы вторжения государства в личную сферу устанавливаются юридические гарантии защиты и реализации прав и свобод. Так, в уголовном судопроизводстве основанием ограничений прав является совершение лицом преступления, которое является наиболее общественно опасным из всего многообразия деликтов, так как его совершением создается угроза либо наносится вред конституционно охраняемым ценностям (жизнь, здоровье, угроза общественной безопасности). В административном производстве основанием ограничений является правонарушение, которое в меньшей степени, чем преступление, может нанести вред охраняемым общественным отношениям. В зависимости от совершенного проступка к виновному лицу применяются соответствующие ограничения прав (к примеру, задержание, лишение права управления транспортным средством).

Основания ограничений прав и свобод личности имеют двойственную природу. С одной стороны, единственным основанием ограничений прав является, безусловно, закон. С другой стороны, основаниями ограничений прав человека факты совершения противоправного деяния, необходимость обеспечения реализации интересов и безопасности личности, общества и государства.

Таким образом, правомерное ограничение прав и свобод личности включает в себя единство всех рассмотренных оснований, пределов и принципов, которые органично дополняют друг друга, образуя реализацию законности в профессиональной деятельности органов внутренних дел.

### **3. Права человека при задержании. Сроки ограничения свободы при задержании.**

Задержание в самом широком смысле представляет собой меру государственного принуждения, которая осуществляется в ходе правоохранительной деятельности и заключается в кратковременном (на срок не свыше 48 часов) лишении человека права на свободу и личную неприкосновенность.

Задержание является достаточно распространенным методом государственно-правового регулирования. Существование подобной принудительной меры обусловлено самой сущностью правоох-

ранительной деятельности, направленной на защиту жизни и здоровья, собственности, иных охраняемых государством социальных благ, на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и других общественно значимых интересов.

Задержание проводится преимущественно на первоначальном этапе осуществления соответствующей правоохранительной деятельности, например если лицо застигнуто в момент совершения противоправного поступка или сразу после него, если лицо длительное время уклонялось от явки в правоохранительные органы или находилось в розыске и т.п. В связи с этим задержание следует отличать от иных мер государственного принуждения, также выраженных в ограничении конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность. Таковыми, например, могут являться меры уголовного наказания (лишение свободы, арест и т.д.), меры административного наказания (административный арест), принудительные меры медицинского характера (помещение в психиатрический стационар), меры уголовно-процессуального пресечения (заключение под стражу и домашний арест) и некоторые другие.

В отличие от всех указанных мер государственного принуждения задержание носит предварительный характер и зачастую осуществляется без наличия достаточных доказательств, подтверждающих противоправность поведения человека. Именно задержание в совокупности с другими предусмотренными законом средствами и методами позволяет сотрудникам полиции собрать необходимые сведения (достаточную доказательственную базу) для решения вопроса о возможности или, наоборот, невозможности применения к лицу какой-либо ответственности либо других мер государственно-властного реагирования.

Более того, в отличие от иных мер принуждения, связанных с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, задержание носит исключительно внесудебный характер. Оно осуществляется на основании собственного решения органа или должностного лица, осуществляющего предварительное расследование по уголовному делу, выполняющего оперативно-розыскные мероприятия или проводящего административную деятельность. Так, например, согласно ст. 91 УПК РФ правом задержания подозреваемого по уголовному делу наделены орган дознания, дознаватель, следователь или руководитель следственного органа. В свою очередь, в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ, административное задержание могут проводить органы исполнительной власти и их должностные лица, в частности полиция.

Общий срок задержания не может превышать 48 часов. Подобное ограничение прямо предусмотрено Конституцией РФ, где в ч. 2 ст. 22 регламентировано, что до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию более чем на 48-часовой срок.

Факт задержания никоим образом не может расцениваться как признающий человека виновным в совершении какого-либо противоправного деяния и ставящим его вне закона. Следовательно, задержание нельзя считать ни мерой уголовного наказания, ни мерой административного наказания, ни любой иной формой ответственности.

Задержанные лица, хотя и испытывают на себе некий груз государственного принуждения, связанный с временным ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, тем не менее считаются невиновными и в остальном сохраняют за собой все предоставленные им государством права и свободы.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволяет выделить несколько *видов правоохранительной деятельности*, где допускается задержание:

1. Уголовное судопроизводство, а точнее — предварительное расследование по уголовному делу (гл. 12 УПК РФ).

2. Производство по делам об административных правонарушениях (ст.ст. 27.3-27.6 КоАП РФ).

3. Оперативно-разыскная деятельность. Так, например, согласно ст. 14 Федерального закона «О полиции» сотрудники полиции вправе задерживать лиц, находящихся в розыске, до передачи их соответствующим органам, учреждениям (должностным лицам этих органов и учреждений).

4. Деятельность, связанная с обеспечением исполнения уголовных или административных наказаний или иных судебных решений. Так, в частности, законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность задержания лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного или административного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок.

В данном случае задержанию также могут быть подвергнуты и лица, уклоняющиеся от применения в отношении них принудительных мер медицинского характера или воспитательного воздействия, лица, совершившие побег из психиатрических учреждений и т.п.

5. Профилактическая деятельность, например задержание лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на ох-

раняемые объекты, а также лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя, окружающих и т.д.

Помимо этого, законодательство Российской Федерации, в частности Федеральный закон «О полиции», предусматривает возможность задержания и в некоторых иных случаях, например при нарушении человеком правил комендантского часа или в случае необходимости выдачи лица по запросу иностранного государства.

Одним из наиболее существенных видов задержания является применение данной меры принуждения в уголовном судопроизводстве в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений. Уголовно-процессуальное задержание — это такое средство принудительного характера, которое применяется к лицу, в отношении которого уже осуществляется уголовное преследование, но еще не собраны достаточные доказательства, позволяющие предъявить ему обвинение. В противном случае он может быть арестован на основании судебного решения или подвергнут действию любой другой меры уголовно-процессуального пресечения.

Таким образом, человек, задержанный по подозрению в совершении преступления, вовсе не обязательно впоследствии станет обвиняемым, а сформированные в отношении него материалы будут направлены в суд.

Основания задержания предусмотрены ст. 91 УПК РФ: это определенные фактические данные, позволяющие подозревать лицо в совершении преступления.

Законность задержания в уголовном процессе обуславливается строгим порядком его осуществления, который регламентирован ст.ст. 92-96 УПК РФ.

Процедура задержания обычно начинается с так называемого фактического задержания (захвата) лица, то есть с момента фактического лишения человека права на свободу и личную неприкосновенность. Далее захваченное лицо подлежит доставлению в орган дознания или к следователю, который при наличии указанных выше оснований принимает процессуальное решение о его задержании.

Впоследствии задержанный может быть подвергнут личному обыску (ст. 93 УПК РФ) и в течение 12 часов с момента фактического задержания должен быть допрошен в качестве подозреваемого (ч. 2 ст. 46 УПК РФ). О факте задержания в обязательном порядке должны быть уведомлены заинтересованные лица (ст. 96 УПК РФ).

Задержание не имеет в качестве цели лишение человека права на свободу и личную неприкосновенность. Оно необходимо для

проведения ряда следственных и иных процессуальных действий, направленных на собирание доказательств по уголовному делу. Именно проведение данных действий с участием подозреваемого (очные ставки, предъявления для опознания, проверки показаний на месте и т.д.) занимает основную часть времени, отведенного законом для задержания подозреваемого.

После фактического задержания человек подлежит доставлению в орган дознания или предварительного следствия для принятия процессуального решения о его задержании.

Юрисдикционное решение о задержании подозреваемого оформляется соответствующим протоколом задержания подозреваемого.

В соответствии с ч. 1 ст. 92 УПК РФ протокол задержания подозреваемого должен быть составлен в течение трех часов с момента его доставления в орган дознания или к следователю. Указанное время законодатель предоставляет для проведения необходимых проверочных действий, получения доказательств и иных сведений, дающих основания для применения данной меры принуждения. Протокол задержания должен быть предъявлен задержанному для ознакомления и подписания. При этом обязательно следует обращать внимание на правильность указанных в нем сведений, например время фактического задержания, результаты личного обыска, основания и мотивы задержания.

Протокол задержания подозреваемого — это уголовно-процессуальный документ, порождающий возникновение новых публично-правовых отношений между государством и задержанным. Именно с момента составления протокола задержанное лицо в полном объеме приобретает процессуальный статус подозреваемого и получает возможность использовать весь спектр предоставленных ему прав. Поэтому после осуществления юридического задержания дознаватель или следователь обязан разъяснить подозреваемому его права, о чем делается соответствующая отметка в протоколе.

Сам по себе термин «задержание» может пониматься в двух аспектах. Во-первых, как фактическое задержание (захват), то есть непроцессуальное мероприятие, заключающееся в физических действиях сотрудников правоохранительных органов по лишению лица права на свободу и личную неприкосновенность. Во-вторых, как юридическое задержание, выраженное в оформлении соответствующего протокола задержания подозреваемого.

При этом фактическое задержание не имеет процессуальной формы. Его основания и порядок не регламентированы УПК РФ.

Фактическое задержание проводят не дознаватель или следователь, а иные должностные лица правоохранительных органов.

Таким образом, осуществление фактического задержания и доставления вполне возможно и до возбуждения уголовного дела.

В свою очередь, составление протокола задержания подозреваемого может осуществляться исключительно в рамках уголовного судопроизводства.

Следовательно, для принятия процессуального решения о задержании необходимо наличие возбужденного уголовного дела. Как представляется, вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении доставленного лица должен быть решен дознавателем или следователем в тот самый трехчасовой срок, который отведен законодателем для составления протокола задержания.

В каждом случае задержания сотрудник полиции обязан:

- назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения;
- в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

С момента задержания лицо приобретает конституционно-правовой статус задержанного, включающий право на пользование родным языком (ч. 2 ст. 26 Конституции РФ), право на получение квалифицированной юридической помощи (ч. 1 ст. 48 Конституции РФ), право на помощь адвоката (защитника) (ч. 2 ст. 48 Конституции РФ), право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51 Конституции РФ).

Федеральный закон «О полиции» предоставляет любому задержанному лицу право в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания, если иное не установлено уголовно-процессуальным законодательством, на один телефонный разговор (именно разговор, а не «звонок») в целях уведомления близких родственников или близких лиц о своем задержании и местонахождении. Такое уведомление по просьбе задержанного лица может сделать сотрудник полиции. В соответствии с ч. 3 ст. 92 УПК РФ орган дознания, дознаватель или следователь в течение 12 часов с момента задержания подозреваемого обязаны о уведомить об этом прокурора. Также в течение 12 часов о задержании должен быть уведомлен кто-либо из близких родственников, а при их отсутствии — другой родственник. В случае задержания несовершеннолетнего уведом-

ляются законные представители – родители или лица, их заменяющие.

При задержании военнослужащего об этом уведомляется командование воинской части, а в случае задержания иностранного гражданина – соответствующее посольство или консульство (ч.ч. 2, 3 ст. 96 УПК РФ). При задержании подозреваемого, являющегося членом общественной наблюдательной комиссии, образованной в соответствии с законодательством РФ, об этом уведомляются секретарь Общественной палаты Российской Федерации и соответствующая общественная наблюдательная комиссия.

### **Сущность процессуального статуса подозреваемого**

В целях процессуального обеспечения защиты от уголовного преследования подозреваемый как участник уголовного судопроизводства наделен весьма широким комплексом процессуальных возможностей. Так, согласно ч. 4 ст. 46 УПК РФ он вправе:

- знать, в чем он подозревается;
- знакомиться с затрагивающими его права процессуальными решениями и получать их копии;
- давать объяснения и показания на любом языке и при необходимости бесплатно пользоваться помощью переводчика;
- по желанию отказаться от дачи объяснений и показаний;
- пользоваться помощью защитника и иметь свидание с ним наедине и конфиденциально, в том числе и до первого допроса подозреваемого;
- представлять доказательства;
- заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы;
- участвовать в следственных действиях, знакомиться с соответствующими протоколами и подавать на них замечания;
- защищаться иными, не запрещенными законом средствами и способами.

**Административное задержание** – самостоятельная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, сущность, основания и процессуальный порядок которого установлен КоАП РФ. Административное задержание представляет собой кратковременное (по общему правилу не более трех часов), ограничение свободы физического лица (то есть оно применяется против воли задержанного), достигшего возраста, с которого наступает административная ответственность. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федера-

ции, может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения также может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Административное задержание, по сути, является началом производства по делу об административном правонарушении. С момента задержания правонарушитель считается участником производства по делу об административном правонарушении, обладающим определенным набором процессуальных прав (ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ). К этим правам относятся: право знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения с учетом ст. 51 Конституции РФ, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (обжаловать процессуальные действия органа или должностного лица, рассматривающего дело, пользоваться услугами переводчика, обжаловать применение процессуальных мер обеспечения производства, к которым, в частности, относится и административное задержание, и т.д.).

Часть 5 ст. 27.3 КоАП РФ обязывает органы и лица, осуществившие административное задержание, разъяснить задержанному его права и обязанности, при этом в протоколе об административном задержании должна быть сделана соответствующая запись. Задержанный имеет право обжаловать административное задержание в вышестоящий орган или прокурору. Лица, применившие данную меру, обязаны предоставить задержанному возможность обратиться с жалобой, как в устной, так и в письменной форме.

Родственники, администрация по месту работы (учебы), а также защитник по просьбе задержанного в кратчайший срок уведомляются о месте его нахождения (ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ). Об административном задержании несовершеннолетнего в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители.

При производстве по делу об административном правонарушении в протоколе об административном задержании лица (ст. 27.4

КоАП РФ) также указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Протокол об административном задержании подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом. В случае если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе об административном задержании делается соответствующая запись. Копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе (ч. 2 ст. 27.4 КоАП РФ). Сотрудник полиции разъясняет ему права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании (ч. 5 ст. 27.3 КоАП РФ).

В ходе своей деятельности органы внутренних дел наделены правом применять меры, ограничивающие права и свободы человека и гражданина. Это право позволяет предотвращать многие преступления и административные правонарушения, совершаемые против прав и законных интересов личности. В некоторых случаях указанное ограничение является правомерным независимо от того, произошло правонарушение или нет, и осуществляется для предотвращения правонарушения, обеспечения безопасности людей (например, принудительное переселение людей при ликвидации чрезвычайной ситуации и борьбе с эпидемией).

Потенциальная возможность применения сотрудниками органов внутренних дел тех или иных форм ограничений уже сама по себе служит гарантом достижения законных целей на практике.

### Глава 3.

Роль Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в обеспечении прав и свобод граждан.

Общественный контроль и взаимодействие правоохранительных органов с Общественной палатой Российской Федерации и иными институтами гражданского общества

1. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с правоохранительными органами.

2. Общественный контроль: понятие, сущность, формы.

3. Взаимодействие правоохранительных органов с Общественной палатой Российской Федерации и иными институтами гражданского общества.

4. Общественный контроль за местами принудительного содержания.

**1. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с правоохранительными органами.**

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный) является органом государственной власти, стоящим на страже соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Данный правозащитный орган действует в соответствии с Конституцией РФ (п. «е» ч. 1 ст. 103 которой определяет, что в ведении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека), Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также общепризнанными принципами и нормами международного права.

Институт уполномоченного по правам человека традиционно именуют омбудсменом (уполномоченное лицо, контролирующее соблюдение справедливости и интересов различных общностей). Данный орган является органом с особым статусом, то есть не входит ни в одну из ветвей государственной власти и выполняет контрольно-надзорные функции в области обеспечения прав человека. Реали-

зую свои полномочия, Уполномоченный не является подотчетным и подконтрольным какому-либо органу государственной власти; таким образом, омбудсмен подчиняется только закону. Порядок формирования данного органа регламентирован Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Кроме того, последний из названных законов определяет круг полномочий и компетенцию Уполномоченного. Например, согласно ст. 16 Уполномоченный рассматривает жалобы лиц, находящихся на территории России, на решения или деяния государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. При этом необходимо отметить, что лицо предварительно должно использовать предусмотренные законом способы обжалования решения или действия органов и должностных лиц (например, обратиться в вышестоящий орган, к вышестоящему должностному лицу или в суд).

Жалоба должна быть подана Уполномоченному в течение года после того, как заявителю стало известно о нарушении его прав и свобод. К жалобе должны быть приложены копии документов, которые, по мнению заявителя, могут иметь значение для рассмотрения заявления, а также копии решений, принятых по жалобе органами публичной власти или должностными лицами. С целью обеспечения прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, жалобы указанной категории лиц передаются Уполномоченному в течение 24 часов в запечатанном конверте и не подлежат ознакомлению со стороны администрации места содержания. Такие же требования в соответствии с действующим законодательством предъявляются к жалобам уполномоченному по правам человека субъекта Российской Федерации, в Европейский суд по правам человека<sup>1</sup>.

Омбудсмен в России не рассматривает частные споры и жалобы на решения законодательных органов государственной власти. Вместе с тем, помимо реакции на поступившие от граждан жалобы, Уполномоченный имеет возможность самостоятельно инициировать реализацию своей компетенции в случае: 1) если лицо не имеет возможности самостоятельно защищать свои права; 2) если имеется информация о массовых или грубых нарушениях прав и свобод человека; 3) если нарушение прав и свобод человека имеет широкий общественный резонанс. Уполномоченный по правам человека не вправе пересматривать или отменять оспариваемые решения, его

---

<sup>1</sup> Статья 21 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст. 91 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав.

После получения жалобы Уполномоченный проверяет ее допустимость: входит ли в его компетенцию рассмотрение подобных вопросов (Уполномоченный рассматривает жалобы на действия органов публичной власти, государственных служащих, должностных лиц); соответствуют ли сроки подачи жалобы срокам, установленным в законе; были ли предприняты попытки обжалования нарушения права в вышестоящие органы, вышестоящим должностным лицам, в суд; нарушение права должно иметь место на территории России. О своем решении Уполномоченный информирует заявителя в десятидневный срок. Отказ в рассмотрении жалобы должен быть мотивирован. В случае устранения указанных недостатков, заявитель имеет возможность повторно подать жалобу. Вместе с тем решения Уполномоченного об отказе в рассмотрении жалобы обжалованию не подлежат.

### **При проверке жалоб Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:**

беспрепятственно посещать органы публичной власти, предприятия, учреждения, организации, воинские части, общественные объединения

истребовать и получать от органов публичной власти, государственных служащих и должностных лиц материалы, необходимые для принятия решения по жалобе

получать объяснения от должностных лиц и государственных служащих (кроме судей) по вопросам, относящимся к жалобе

проводить проверку деятельности органов публичной власти и должностных лиц

поручать компетентным органам государства проводить экспертизы и давать заключения по материалам проверки

знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами, решения по которым вступили в законную силу, по которым производство прекращено, отказано в возбуждении уголовного дела

безотлагательно быть принятым руководителями и должностными лицами

При рассмотрении жалобы Уполномоченный может обратиться в компетентные государственные органы с целью получения содействия и необходимой информации, а также может проводить самостоятельную проверку фактических обстоятельств, указанных в заявлении. Вместе с тем законодатель запрещает поручать проверку жалобы тому органу или должностному лицу, чьи деяния обжалуются, однако обязан предоставить им возможность дать объяснения по обстоятельствам, указанным в жалобе. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет доступ к государственной тайне, а следовательно, сведения, полученные им в ходе проверки информации по жалобе и относящиеся к сведениям, составляющим государственную тайну, в целях обеспечения безопасности России охраняются в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне». Кроме того, в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» Уполномоченный обязан сохранять конфиденциальность информации о деятельности фирмы, предприятия ввиду потенциальных убытков, неполучения прибыли (выгоды) и иных последствий. Ответственность за разглашение сведений, составляющих коммерческую тайну, предусмотрена ст. 183 УК РФ. Иная охраняемая законом тайна (например, сведения о персональных данных лиц), ставшая известной Уполномоченному в ходе проверки по жалобе, также подлежит охране и запрещена к разглашению в соответствии с действующим законодательством.

**По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе:**



Уполномоченный по правам человека – неподконтрольное государственным органам должностное лицо органа государственной власти федерального или регионального уровня, в компетенцию которого входит надзор за соблюдением, охраной и гарантией прав и свобод человека со стороны органов публичной власти, государственных служащих и должностных лиц.

Согласно ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации на региональном уровне может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Региональный омбудсмен обладает независимостью от государственных органов и должностных лиц. В рамках мероприятий по проверке обращений граждан региональный уполномоченный обладает такими же правами, как и уполномоченный федерального уровня: беспрепятственно посещать региональные органы, запрашивать у них сведения и материалы по жалобе, получать объяснения должностных лиц и государственных служащих этих организаций, самостоятельно или совместно с компетентными органами осуществлять проверку указанных органов и организаций. Однако необходимо отметить, что омбудсмен в субъекте Российской Федерации имеет возможность осуществлять проверку деятельности только территориальных органов, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации. Как известно, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» руководство Министерством внутренних дел Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации (службы, жалобы на деятельность которых поступают Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации наиболее часто) осуществляет Президент Российской Федерации. Следовательно, рассмотрение жалоб на деятельность этих министерств, служб, ведомств находится вне компетенции регионального омбудсмана.

Следует отметить, что обращение с жалобой к уполномоченному по правам человека субъекта Российской Федерации не исключает возможности обращения с жалобой к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Таким образом, основными задачами деятельности уполномоченного по правам человека как на федеральном, так и на реги-

ональном уровне выступают: восстановление нарушенных органами публичной власти прав граждан; осуществление просвещения граждан в сфере знания прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, оказание юридической помощи в защите прав и свобод; осуществление посредничества между гражданами и органами публичной власти при урегулировании разногласий; разработка и предложение изменений, восполнения пробелов действующего законодательства, приведение его в соответствие с международными стандартами в области обеспечения прав человека.

Уполномоченный с целью эффективного выполнения стоящих перед ним задач осуществляет взаимодействие с различными органами и организациями, такими как: Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, судебные органы, Генеральная прокуратура Российской Федерации, следственные органы, ФСИН России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные правозащитные организации и др.<sup>1</sup>

Взаимодействие с правоохранительными органами, которое осуществляется на непрерывной основе, является важной составляющей деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Кроме того, достаточно активно осуществляется сотрудничество с органами внутренних дел. Особенность этого сотрудничества заключается в том, что, с одной стороны, Уполномоченный обращается к сотрудникам органов внутренних дел за помощью и содействием в восстановлении нарушенных прав, баланса справедливости, с другой – проверяет деятельность сотрудников органов внутренних дел, обжалуемую заявителями.

В настоящее время в России действует Меморандум о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека от 14 сентября 2004 года. Меморандум закрепил стремление Министерства внутренних дел Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации своей деятельностью обеспечивать и гарантировать права и свободы и с этой целью закрепил основные направления взаимного сотрудничества:

- объединять усилия в сфере защиты прав и свобод человека;
- содействовать развитию институтов гражданского общества;

---

<sup>1</sup> См.: Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. 2018 [Электронный ресурс]. – URL: [http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad\\_2018.pdf](http://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doclad_2018.pdf).

- предпринимать меры по недопущению нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- комплексно осуществлять выработку и реализацию мер по обеспечению гарантий правового статуса личности, с привлечением государственных, общественных организаций и средств массовой информации;
- разрабатывать предложения по актуализации законодательства в области усиления защищенности правового статуса личности.

В процессе взаимодействия с МВД России для решения своих задач Уполномоченный проводит информирование МВД России о нарушении правового статуса личности в случаях, непосредственно касающихся МВД России. МВД России в рамках своей компетенции готовит экспертные заключения узковедомственных специалистов по фактам, подлежащим проверке; кроме того, анализируя свою деятельность, готовит предложения по разработке способов и мер предотвращения нарушения прав и свобод человека и гражданина для Уполномоченного.

В свою очередь, МВД России:

- запрашивает, в пределах своей компетенции, в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации информацию о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- оказывает содействие при проведении проверок Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по жалобам на нарушения прав и свобод человека, поступившим в его адрес;
- предоставляет Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации предложения по выработке мер по предупреждению нарушений прав и свобод человека в Российской Федерации для подготовки ежегодного и специальных докладов;
- привлекает к участию в работе своих коллегиальных и совещательных органов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации либо сотрудников его Аппарата;
- включает в План проведения инспекторских проверок территориальных органов внутренних дел, в пределах своей компетенции, мероприятия по проверке фактов нарушений прав и свобод человека, предоставленных Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Таким образом, для достижения высоких результатов в обеспечении прав и свобод человека Уполномоченный совместно с правоохранительными органами осуществляет:

- мероприятия, направленные на выявление нарушений и восстановление нарушенных прав, обмен информацией о фактах

нарушения прав, ставших известными в ходе осуществления своих полномочий;

- участие в разбирательствах при выявлении нарушений правового статуса личности; исследование, анализ предпосылок массовых нарушений прав;

- правовое информирование граждан, сотрудников правоохранительных органов, курсантов и слушателей образовательных организаций силовых структур в области гарантий и защиты прав и свобод, выступления в средствах массовой информации о состоянии правозащитной работы в сфере деятельности правоохранительных органов;

- разработку предложений по повышению эффективности нормативной правовой базы и практики правоприменения в сфере обеспечения прав человека, приведения действующего законодательства в соответствие с международными стандартами в области обеспечения прав человека;

- формирование рабочих групп для решения поставленных в правозащитной деятельности задач с целью наиболее эффективной и качественной проверки сообщений о возможных нарушениях прав человека;

- проведение совещаний, семинаров, конференций, слушаний по результатам взаимодействия с привлечением общественности, средств массовой информации.

Кроме того, органы внутренних дел содействуют Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в ходе его правозащитной деятельности, осуществляя обеспечение беспрепятственного доступа в места принудительного содержания граждан, находящиеся в ведении МВД России. Вместе с тем, хотя закон и предусматривает беспрепятственное и безотлагательное проникновение Уполномоченного на территорию любого объекта, на практике встречаются случаи, когда руководители предприятий в силу незнания или нежелания выполнять требования закона отказывают в реализации этого права. В таких ситуациях правоохранительные органы оказывают помощь Уполномоченному в преодолении возникших трудностей.

По результатам взаимодействия Уполномоченный направляет в МВД России рекомендации по совершенствованию деятельности правоохранительных органов. Благодаря совместной работе в рекомендациях можно встретить такие предложения, как:

- оснащение отделов полиции, структурных подразделений инспекции безопасности дорожного движения пандусами или кнопками вызова на высоте, доступной человеку в инвалидной коляске;

- включение инфраструктуры для маломобильных граждан при проведении реконструкций и ремонта зданий полиции;
- разработка единых правил пропуска граждан в отдел полиции и размещение их для ознакомления в Интернете и при входах;
- обеспечение беспрепятственного доступа ко всей информации, представленной в публичном помещении отдела полиции, и возможности фиксировать ее любым способом, включая фото- и видеосъемку;
- контроль за единообразием размещаемой на сайтах территориальных органов и на стендах в отделах полиции информации;
- обеспечение санитарно-гигиенических норм в туалетных комнатах (наличие исправной сантехники, туалетной бумаги, мыла, бумажных полотенец или электросушилок);
- обеспечение при необходимости легко моющимися матрасами и комплектами блюд быстрого приготовления лиц, задержанных на срок более трех часов;
- существенное сокращение (до двух недель) сроков выдачи справок о наличии или отсутствии судимости и т.д.<sup>1</sup>

Таким образом, имея основной целью деятельности защиту прав и свобод граждан и организаций, в процессе взаимодействия с правоохранительными органами Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации помогает выработать механизм наиболее эффективной работы в области обеспечения прав человека.

## **2. Общественный контроль: понятие, сущность, формы.**

Сущность и социальное назначение правового демократического государства заключается в обеспечении согласованных интересов большинства членов общества. Аппарат государства выполняет так называемую служебную роль по отношению к обществу, реализуя требования «общественного договора» между органами государства и гражданами — источником власти в этом государстве. Согласно ст. 3 Конституции РФ, единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации. Кроме того, ст. 2 Конституции РФ признает права и свободы человека высшей ценностью. Вместе с тем, к сожалению, современное общество показывает крайне низкий уровень доверия органам государства<sup>2</sup>, отсюда, как следствие, не-

---

<sup>1</sup> Трусов Н.А., Цветков В.В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в России с правоохранительными органами (на примере полиции) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3. С. 224-225.

<sup>2</sup> Россия заняла последнее место в рейтинге доверия к общественным институтам [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.rbc.ru/society/22/01/2019>.

доверие общества к властным институтам, невосприятие требований, устанавливаемых органами государственной власти, неверие в эффективность деятельности аппарата государства. С целью повышения доверия граждан к государству деятельность его органов должна быть максимально прозрачна, открыта, доступна для возможности граждан контролировать деятельность механизма государства.

Общественный контроль является необходимым элементом любого демократического общества, правового государства. Он позволяет гражданам (которые выступают своего рода работодателями государственных органов) принимать участие в работе государственного аппарата, участвовать в разработке и реализации мер по улучшению эффективности выполнения государством возложенных на него задач. Общественный контроль за деятельностью публичной власти осуществляется в интересах всего общества, является инструментом недопущения злоупотребления со стороны органов государства своими полномочиями, в том числе инструментами принуждения.

С целью повышения уровня доверия граждан к деятельности государства, правоохранительных органов, в частности, принято достаточное количество нормативных правовых актов, регламентирующих порядок непосредственного контроля деятельности органов государственной власти и местного самоуправления со стороны общества. К таким нормативным правовым актам относятся:

- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;
- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и ряд других.

Кроме того, ст. 50 Федерального закона «О полиции» предусматривает возможность осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

**Общественный контроль** – деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая с целью наблюдения за деятельностью органов публичной власти, органов и организаций, которые в соответствии с законом выполняют публичные полномочия.

На основе использования механизмов контроля общества за деятельностью государственного аппарата налаживается обратная связь между государством и обществом. Таким образом, деятельность органов государственной власти становится легитимной с точки зрения общества, решения государства принимаются и воспринимаются социумом, снижается уровень социальной напряженности, возрастает доверие к деятельности, осуществляемой органами публичной власти.

### Субъекты общественного контроля



Таким образом, законодатель предусматривает достаточно широкий перечень субъектов, имеющих возможность осуществлять наблюдение и контролировать соблюдение законных интересов граждан в деятельности органов публичной власти с целью недопущения нарушения прав граждан и злоупотребления властными полномочиями.

Федеральное законодательство<sup>1</sup> предусматривает разнообразные формы осуществления общественного контроля. К таким формам можно отнести:

- **Общественный мониторинг.** Данный вид контроля производится всеми субъектами общественного контроля путем систематизации, сбора, анализа информации о деятельности органов публичной власти. Сбор информации происходит открыто из доступных информационных источников. Итоги мониторинга оформляются и публикуются в открытых источниках. На органы публичной власти возлагается обязанность по рассмотрению итогового документа по результатам общественного мониторинга.

- **Общественная проверка.** Данный вид общественного контроля осуществляется только в случаях, прямо предусмотренных законом. Сущность общественной проверки заключается в сборе, анализе информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности органов публичной власти (то есть деятельности, связанной с принятием решений, влекущих за собой определенные юридические последствия, а также деятельности, затрагивающей правовой статус граждан и общественных организаций). Законодательно устанавливаются субъекты инициативы общественной проверки: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, аналогичные уполномоченные в субъектах Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектного и муниципального уровней.

- **Общественная экспертиза.** Может осуществляться в добровольной и обязательной (в случае, если общественная экспертиза предусматривается законодательно) формах. Сущность указанного вида контроля со стороны общественности заключается в том, что по инициативе тех же субъектов, что иницируют общественную проверку, путем привлечения специалистов в той или иной области правового регулирования осуществляется проверка соответствия проектов нормативных правовых актов органов публичной власти действующему законодательству, гарантий соблюдения прав и свобод граждан и организаций. Срок проведения общественной экспертизы не может превышать 120 дней.

- **Общественное обсуждение.** Форма взаимодействия общественности и государства, выражающаяся в публичном обсуждении

---

<sup>1</sup> Ст.ст. 18–26 Федерального закона от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочная система «Гарант».

наиболее важных решений, проблем, вопросов, возникающих в деятельности публичных органов власти.

• **Общественные (публичные) слушания.** В отличие от общественного обсуждения, слушания организуются самим субъектом общественного контроля (однако, если это предусмотрено действующим законодательством, инициатором могут быть и органы, осуществляющие публичную власть). Общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам охраны окружающей среды, закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Иначе говоря, законодательно предусмотрен достаточно широкий перечень форм, позволяющих выполнять контроль за деятельностью органов, осуществляющих публично-властные функции, а также выявлять и сигнализировать о действиях, решениях либо их проектах, нарушающих права и законные интересы граждан и организаций, и в конечном итоге требовать корректировки подобных действий.

### **3. Взаимодействие правоохранительных органов с Общественной палатой Российской Федерации и иными институтами гражданского общества.**

С целью эффективного обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации правоохранительные органы взаимодействуют не только с органами государственной власти, но и с институтами гражданского общества. Среди способов взаимодействия правоохранительных органов с общественностью можно выделить следующие:

- взаимодействие в рамках работы общественных советов при МВД России;
- проведение семинаров, конференций, лекций по проблемам взаимодействия органов охраны правопорядка и институтов гражданского общества, проведение встреч представителей правоохранительных органов с гражданами;
- проведение встреч с представителями средств массовой информации, молодежью, личным составом органов внутренних дел с целью проведения пропагандистско-просветительской, разъяснительной, консультативной работы, мероприятий по профилактике правонарушений;
- привлечение граждан к охране общественного порядка (при патрулировании, обеспечении порядка при проведении массовых мероприятий, родительские патрули, поиск пропавших детей);

- совместные мероприятия по противодействию коррупции, совершению преступлений экстремистской направленности, пресечение противоправной деятельности сект;
- информационно-просветительская работа представителей религиозных организаций различных конфессий, использование выработанной ими методологии в профилактике наркомании, алкоголизма, воспитании толерантности;
- взаимодействие с молодежными организациями с целью патриотического воспитания современной молодежи, популяризации деятельности органов внутренних дел, формирования положительного имиджа сотрудников правоохранительных органов;
- привлечение представителей общественных движений к работе по профилактике дорожно-транспортных происшествий;
- взаимодействие с национальными общественными объединениями с целью гармонизации межнациональных отношений, в том числе среди молодежи, и др.

Кроме того, в Министерстве внутренних дел Российской Федерации функционирует Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

Значительную роль в реализации задач по взаимодействию общественности с органами обеспечения правопорядка, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя играет Общественная палата Российской Федерации, которая осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации».

Общественную палату Российской Федерации сложно назвать элементом гражданского общества в чистом виде, хотя бы в силу того, что: 40 из 168 ее членов назначает Президент Российской Федерации, финансирование деятельности Общественной палаты осуществляется из средств федерального бюджета, руководителя Аппарата Общественной палаты Российской Федерации назначает Правительство Российской Федерации. Вместе с тем палата призвана налаживать каналы связи между государством и обществом, служить площадкой для обсуждения общественных инициатив, стать местом, где граждане могут участвовать в проведении экспертиз наиболее значимых нормативных правовых актов, осуществлять контроль со стороны граждан за эффективностью функционирования механизма государства в целом, правоохранительных органов в частности, осуществлять привлечение общественности к реализации магистральных направлений государственной политики. Таким образом, мы можем сделать вывод, что Общественная палата Рос-

сийской Федерации является общественно-государственным органом, призванным реализовывать функции, возложенные на институты гражданского общества.

В целях организации эффективной работы Общественной палаты Российской Федерации, создаются рабочие органы: Совет Общественной палаты Российской Федерации (предназначен для решения наиболее важных вопросов), комиссии по различным направлениям жизнедеятельности общества (экология, охрана здоровья, образование, наука, сохранение духовного наследия, взаимодействие с общественными советами и др.; в настоящий момент их 19) и межкомиссионные рабочие группы (например по этике, подготовке проекта ежегодного доклада о деятельности). Основная же форма работы членов Общественной палаты Российской Федерации заключается в участии в пленарных заседаниях, которые проводятся, как правило, 3-4 раза в год.

Основными направлениями деятельности Общественной палаты Российской Федерации являются:

*Работа по улучшению качества действующего законодательства.* Общественная палата Российской Федерации осуществляет деятельность, направленную на проведение экспертизы наиболее актуальных нормативных правовых актов. Кроме того, члены Общественной палаты Российской Федерации могут принимать участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального собрания Российской Федерации.

*Осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти.* С этой целью члены Общественной палаты Российской Федерации составляют заключения о нарушениях со стороны указанных органов с дальнейшим уведомлением компетентных органов и должностных лиц о выявленных недостатках. Кроме того, предусматривается возможность приглашать на заседания Общественной палаты Российской Федерации руководителей органов публичной власти для обсуждения наиболее важных проблем. Также, с целью защиты прав граждан, общественных организаций, Общественная палата Российской Федерации формирует общественные советы при органах исполнительной власти федерального уровня.

*Обсуждение наиболее важных частных и публичных вопросов.* Реализуя данное направление деятельности, Общественная палата Российской Федерации проводит всевозможные форумы, семинары, конференции, публичные слушания различных направлений и уровней. Для участия в подобных мероприятиях привлекаются эксперты, ученые, практические работники с целью выявления и об-

суждения наиболее острых проблем развития государства и общества в различных сферах.

*Международное сотрудничество с представителями общественности иностранных государств.* Общественная палата Российской Федерации активно сотрудничает с представителями институтов гражданского общества международного уровня, организует совместные мероприятия с некоммерческими и неправительственными иностранными организациями, содействует их сотрудничеству, оказывает консультационную поддержку международной деятельности российских институтов гражданского общества.

Таким образом, Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью органов публичной власти в целом и правоохранительных органов в частности. Например, в отношении полиции деятельность Общественная палата Российской Федерации как элемента общественного контроля заключается в осуществлении экспертизы нормативных правовых актов МВД России, участии в заседаниях коллегии МВД России, в совещаниях у руководителей МВД России.

С принятием Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, содержащимся в местах принудительного содержания»<sup>1</sup> были сформированы общественные наблюдательные комиссии с целью контроля за соблюдением прав и свобод лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Комиссии действуют на постоянной основе на федеральном и региональном уровнях (в субъекте Российской Федерации создается одна комиссия, численный состав которой определяет Совет Общественной палаты Российской Федерации). Помимо названных, в соответствии с Федеральным законом «О полиции» (ч.ч. 7, 8 ст. 9, ч. 4 ст. 50), Указом Президента Российской Федерации «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»<sup>2</sup> контроль за деятельностью полиции осуществляют общественные советы, которые формируются в МВД России и его территориальных органах. Общественные советы создаются с целью выполнения работы по согласованию интересов и решению наиболее актуальных вопросов,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, содержащимся в местах принудительного содержания» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СПС «КонсультантПлюс».

возникающих в деятельности органов внутренних дел и институтов гражданского общества, а также органов публичной власти. Ответственный совет является совещательным органом, формируется из наиболее авторитетных представителей различных институтов гражданского общества на добровольной основе сроком на три года. Заседания советов проводятся не реже одного раза в три месяца. В каждом субъекте Российской Федерации создается региональный общественный совет, также они имеются при отделах, отделениях МВД России на районном уровне.

Члены общественного совета осуществляют следующие виды деятельности:

1. Оказание содействия сотрудникам органов внутренних дел в профилактике и расследовании преступлений и правонарушений. Активное привлечение общественности к охране общественного порядка и обеспечению безопасности граждан.

2. Содействие созданию положительного имиджа сотрудников органов внутренних дел. Выполнение данной задачи достигается путем донесения до широкой общественности членами общественных советов результатов деятельности сотрудников полиции, проведения семинаров, круглых столов, конференций, на которых происходит обсуждение наиболее актуальных проблем повышения эффективности деятельности полиции, взаимодействия органов внутренних дел с представителями различных институтов гражданского общества. Кроме того, осуществляется проведение различных мероприятий, направленных на повышение имиджа сотрудников полиции, таких как конкурсы, дни памяти, социальные акции и т.п. Данная деятельность способствует повышению уровня правового сознания, правовой культуры, просвещению граждан, вовлечению общественности в обсуждение наиболее актуальных проблем государственно-правовой жизни, в том числе деятельности правоохранительных органов.

3. Посещение членами общественного совета мест принудительного содержания, территории органов внутренних дел. Члены общественного совета с целью реализации полномочий по осуществлению общественного контроля посещают указанные места без специального разрешения. Вместе с тем Министр внутренних дел Российской Федерации утверждает правила посещения без специального разрешения членами общественных советов при МВД России и его территориальных органах помещений, занимаемых органами внутренних дел, а также мест принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту.

Согласно действующим правилам<sup>1</sup>: а) председатель общественного совета уведомляет начальника территориального органа МВД России, начальника места принудительного содержания о том, что члены общественного совета намерены посетить территорию, закрепленную за ним, место принудительного содержания; б) начальник территориального органа МВД России, места принудительного содержания, назначает сотрудника для сопровождения членов общественного совета в пределах посещаемой территории; в) член общественного совета на посещаемой территории обязан предъявить удостоверение, подтверждающее его статус. Помимо этого, визит члена общественного совета не должен нарушать правила внутреннего распорядка соответствующей территории.

4. Информационно-просветительская, консультационная помощь гражданам. Члены общественных советов устраивают прием граждан как самостоятельно, так и совместно с представителями органов внутренних дел.

5. Участие в проведении общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов по магистральным направлениям деятельности полиции. Кроме того, члены Общественного совета совместно с представителями общественных организаций могут разрабатывать и вносить предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере деятельности полиции.

Для реализации обозначенных направлений деятельности члены общественных советов могут:

а) запрашивать и получать от органа МВД России информацию о его деятельности. При этом необходимо помнить, что информация, ограничивающая объем прав и свобод человека, подлежит распространению только в случаях, установленных законом;

б) участвовать в заслушивании и обсуждении информации о деятельности органа МВД России;

в) вносить руководителям органа МВД России предложения по совершенствованию правоохранительной деятельности;

г) создавать рабочие группы и комиссии с целью реализации возложенных на общественные советы задач;

д) принимать участие в работе аттестационных комиссий;

---

<sup>1</sup> Утверждены приказом МВД России от 02.08.2012 № 754 «О порядке посещения без специального разрешения членами общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах помещений, занимаемых органами внутренних дел, а также мест принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту» // СПС «Гарант».

е) оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

Кроме того, МВД России проводит совместные мероприятия с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, советами при Президенте Российской Федерации по взаимодействию с религиозными объединениями, средствами массовой информации, общественными организациями правозащитной и правоохранительной направленности, молодежными организациями, общественными фондами, учреждениями, национально-культурными автономиями, казачьими обществами и т.д.

Совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, системы общественного контроля, механизмов участия граждан и организаций в обеспечении государственной и общественной безопасности, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации 2021 года<sup>1</sup>, является одной из целей обеспечения национальной безопасности. Полиция достаточно активно и разносторонне взаимодействует с различными институтами гражданского общества. Это сотрудничество постоянно развивается и совершенствуется, вырабатываются новые его формы с целью создания эффективной системы партнерских взаимоотношений органов охраны правопорядка и заинтересованных в этом граждан и общественных организаций.

#### **4. Общественный контроль за местами принудительного содержания.**

Жалобы на нарушение прав человека в местах принудительного содержания не редкость для современного общества. Анализ жалоб граждан Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека показывает, что значительное их количество обращено против нарушения прав человека сотрудниками правоохранительных органов. Сюда относятся, например, жалоба на нарушение положений Европейской конвенции по правам человека 1950 года, изложенных в ст. 3 «Запрещение пыток и другого бесчеловечного, унижающего достоинство наказания или обращения» (дело «Конаков против России», жалоба № 731/07 от 03.12.2019, дело «Байков и другие против России», жалоба № 9094/05 от 14.06.2018 и четыре другие), ст. 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» (дело «Уtimiшев и другие против России», жалоба № 15783/10 от 26.07.2018 и 8 других жалоб).

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Гарант».

Пенитенциарные учреждения являются учреждениями закрытого типа; лица, находящиеся в этих учреждениях по приговору суда, претерпевают некоторые лишения и ограничены в своих правах. Вместе с тем в местах отбывания наказания за совершение противоправного поступка следует соблюдать конституционные установления и требования международных стандартов<sup>1</sup> в области обеспечения прав человека, закрепляющие невозможность произвольного лишения жизни, бесчеловечного, унижающего человеческое достоинство обращения или наказания, пыток. Места принудительного содержания лиц часто находятся в сложной ситуации. Это вызвано чрезмерным количеством лиц, содержащихся под стражей, при ограниченных возможностях самого пенитенциарного учреждения, отсутствием надлежащего финансирования, крайне скудной материально-бытовой, медико-санитарной базой. Институты гражданского общества в подобных ситуациях призваны, с одной стороны, осуществлять контроль за соблюдением необходимых стандартов и норм, с другой – по мере возможности оказывать содействие подобным учреждениям в реализации возложенных на них полномочий по содержанию под стражей, перевоспитанию, социальной адаптации осужденных либо лиц, которые должны находиться в изоляции от общества.

Органы государственной власти, осуществляющие уголовно-исполнительные задачи и функции, несомненно должны подвергаться контролю со стороны институтов гражданского общества. Согласно Федеральному закону от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» общественный контроль за обеспечением прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы, адаптации содержащихся в подобных учреждениях лиц к жизни в обществе осуществляют общественные наблюдательные комиссии.

---

<sup>1</sup> К международным стандартам в указанном аспекте можно отнести Всеобщую декларацию прав человека (ООН, 1948 г.), Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, Европейские пенитенциарные правила 2006 года, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года и др.

### Цели и задачи общественных наблюдательных комиссий

общественный контроль за соблюдением прав и свобод лиц, содержащихся в местах принудительного содержания

по результатам посещения места принудительного содержания, подготовка заключения, предложений по улучшению условий пребывания

сотрудничество, содействие сотрудничеству органов публичной власти, общественных организаций, администрации пенитенциарного учреждения по обеспечению нормальных условий содержания лиц, достижения целей исправления и адаптации осужденных

В каждом субъекте Российской Федерации формируется одна общественная наблюдательная комиссия, количественный состав которой определяет Общественная палата Российской Федерации, при этом в каждой комиссии не может быть менее 5 и более 40 членов. Рекомендации по формированию общественных наблюдательных комиссий в субъекте Федерации направляют региональные общественные палаты и уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации. Кандидатуры персонального состава общественной наблюдательной комиссии вправе представлять общественные объединения, уставной целью деятельности которых является защита прав и свобод человека, при этом организация должна иметь государственную регистрацию и пятилетний стаж работы с момента регистрации. Кандидат в члены общественной наблюдательной комиссии не может: а) быть моложе двадцати пяти лет; б) иметь родственников или близких лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы; в) иметь неснятую или непогашенную судимость; г) быть признан судом недееспособным или ограниченно дееспособным; д) являться адвокатом, сотрудником органов прокуратуры; е) занимать должности в органах государственной власти, выборные должности в органах местного самоуправления. Кроме того, член общественной наблюдательной комиссии должен быть гражданином России, иметь опыт работы в области защиты прав граждан.

Основными формами деятельности общественных наблюдательных комиссий выступают:

1. Посещение мест принудительного содержания. Член общественной наблюдательной комиссии обязан уведомить начальника пенитенциарного учреждения или его заместителя о времени и месте визита. Посещение осуществляется комиссией, состоящей минимум из двух членов общественной наблюдательной комиссии. По территории места принудительного содержания общественные контролеры передвигаются в сопровождении представителя исправительного учреждения. Члены общественных наблюдательных комиссий проверяют соответствие содержащихся в данный момент заключенных лиц общему лимиту содержания в данном учреждении, порядок содержания в штрафных изоляторах, помещениях камерного типа, одиночных камерах (температурный режим, площадь помещения, приходящаяся на одного осужденного, наличие воды и т.п.), устанавливают исправность санузла, осуществляют личный прием осужденных, контролируют соблюдение продолжительности рабочего дня осужденных, при необходимости и согласии осужденных проводят их визуальный осмотр последних для выявления телесных повреждений, знакомятся с организацией школ по подготовке к освобождению, учебно-воспитательного процесса в воспитательных колониях, проверяют предоставление свиданий осужденным, а также возможности получения посылок, бандеролей.

2. Рассмотрение жалоб на нарушение законных прав и свобод лиц, содержащихся в местах принудительного содержания. Жалобы членам наблюдательных комиссий могут поступать от лиц, находящихся в пенитенциарном учреждении, их родственников, близких лиц, если им стало известно о нарушении прав граждан, содержащихся в местах принудительного содержания.

3. Подготовка решений по результатам общественного контроля. В процессе осуществления посещения мест принудительного содержания члены общественных наблюдательных комиссий вправе запрашивать у администрации пенитенциарного учреждения и получать от них сведения, необходимые для проведения проверки подготовки заключения по итогам проверки. При этом заключения, подготовленные членами общественной наблюдательной комиссии, носят рекомендательный характер.

4. Направление материалов проверки заинтересованным лицам. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 76-ФЗ к такой категории лиц относятся: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Россий-

ской Федерации по защите прав предпринимателей, Общественная палата Российской Федерации и региональные общественные палаты, администрация мест принудительного содержания, средства массовой информации, общественные объединения, выдвинувшие члена общественной наблюдательной комиссии, органы местного самоуправления и иные заинтересованные органы публичной власти. Если члены комиссии осуществляли посещение с целью контроля содержания детей, беременных женщин, женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений, материалы проверки направляются уполномоченному по правам ребенка на федеральном и региональном уровнях.

5. Взаимодействие с заинтересованными органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, общественными организациями в области контроля, защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

6. Участие в работе комиссий. В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством, члены общественных наблюдательных комиссий могут принимать участие в работе комиссий по решению вопросов о переводе заключенного из одного режима отбывания наказания в другой.

7. Проведение семинаров, круглых столов, конференций, общественных слушаний, на которых происходит обсуждение наиболее актуальных проблем, связанных с повышением эффективности деятельности учреждений принудительного содержания лиц, осуществляется выработка эффективных механизмов взаимодействия администрации пенитенциарных учреждений с членами общественных наблюдательных комиссий и общественными организациями с целью решения наиболее значимых проблем обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Таким образом, органы охраны правопорядка достаточно тесно взаимодействуют с институтами гражданского общества, более того, законодательно закреплена (в нормативных актах разного уровня) возможность граждан и общественных организаций осуществлять контроль за различными сферами правоохранительной деятельности, для чего создаются контрольно-надзорные структуры, являющиеся элементами гражданского общества. Представители общественности должны иметь возможность осуществлять контроль за соблюдением прав человека в тех учреждениях, к компетенции которых относится применение мер государственного принуждения. В том числе, как мы увидели, к таким организациям относятся общественные наблюдательные комиссии, формируемые

Общественной палатой Российской Федерации из числа представителей общественных организаций, целью деятельности которых выступает поощрение и защита прав и свобод человека и гражданина. Общественные наблюдательные комиссии осуществляют важные функции, направленные на контроль за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания лиц, а также содействие в улучшении материально-бытового обеспечения учреждений пенитенциарной системы, адаптации лиц к жизни в обществе после освобождения из указанных учреждений.

## Глава 4.

### Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в условиях чрезвычайного и военного положений, контртеррористических операций

1. Понятие и виды особых правовых режимов.
2. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в период введения режима чрезвычайного положения.
3. Правовое положение граждан и организаций в условиях введения военного положения.
4. Обеспечение прав человека и законности в период проведения контртеррористических операций.

#### **1. Понятие и виды особых правовых режимов.**

Нормальная, стабильная, упорядоченная жизнедеятельность общества достигается путем установления органами государственной власти норм, регулирующих отношения, возникающие в социуме. Совокупность средств и методов правового регулирования называют правовой режим.

*Правовой режим* – установленный законодательством особый порядок регулирования, представленный специфическим комплексом правовых средств, который при помощи оптимального сочетания стимулирующих и ограничивающих элементов создает конкретную степень благоприятности или неблагоприятности в целях беспрепятственной реализации субъектами права своих интересов<sup>1</sup>.

То есть правовой режим законодательно закреплен с целью урегулирования различных сфер общественных отношений, опре-

---

<sup>1</sup> Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 38.

деляет методологический инструментарий, позволяющий добиться реализации интересов различных субъектов права. По сути, правовой режим можно представить как совокупность средств правового регулирования.

Можно выделить различные виды правовых режимов: режим исключительной экономической зоны, режим особо охраняемых территорий и объектов, режим пенитенциарных учреждений различных видов, режим труда и отдыха, режим секретности, визовый или безвизовый режимы и т.д. – все это общие правовые режимы, применяемые в ходе упорядоченной жизнедеятельности общества. Между тем не исключается возникновение нестандартных, экстраординарных процессов, угрожающих нормальной жизни личности, общества, государства. В подобных ситуациях необходима быстрая, четкая, порой авторитарная реакция государства с целью устранения причин дестабилизации нормальной жизни социума и скорейшего восстановления порядка. В таких случаях вводятся особые (специальные) правовые режимы.

*Особый правовой режим* – вводимый на всей территории России или ее отдельной части на основании действующего законодательства и при наличии объективных причин и условий режим, при котором происходит ограничение отдельных прав и свобод человека, наложение на него дополнительных обязанностей и наделение дополнительными полномочиями государственных, муниципальных органов и должностных лиц, участвующих в обеспечении указанного режима.

Введение особого правового режима является вынужденной (исключительной) мерой со стороны органов государственной власти, применяемой в целях обеспечения безопасности личности, общества, государства, установления правопорядка на всей территории. Особый правовой режим вводится по причине дестабилизации процесса жизнедеятельности всего государства либо его части. Причины подобной дестабилизации могут быть разнообразны: угроза или попытка насильственного изменения основ конституционного строя, свержение органов власти незаконными способами и средствами, военные и социальные явления, подрывающие национальную безопасность, всевозможные природные катаклизмы, техногенные аварии.

Выделяют социально-политические, природные и техногенные причины введения чрезвычайного положения.

Социально-политические причины:

- попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти;

- вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты;
- блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;
- межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Природные причины – землетрясения, наводнения, ураганы, лесные пожары, эпидемии, эпизоотии и т. п.

Техногенные причины – производственные аварии, утечки ядовитых веществ.

Особый правовой режим характеризуется возможностью, как следует из смысла ч. 3 ст. 55, ст. 56 Конституции РФ, ограничения прав и свобод личности, общественных организаций. При введении особого правового режима органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица и служащие наделяются дополнительными полномочиями с целью скорейшей стабилизации происходящих в обществе процессов и явлений, устранения угроз обществу и государству.

Вместе с тем стоит отметить, что деятельность указанных органов не бесконтрольна, объем дополнительных прав и обязанностей строго определен; законодательство закрепляет принципы законного ограничения правового статуса личности, выступающие своего рода гарантиями сохранения приоритета прав и свобод человека и гражданина даже в условиях введения особого режима правового регулирования. К таким гарантиям можно отнести: возможность ограничения права человека только в случаях, прямо установленных в законе; при введении режима чрезвычайного, военного положения устанавливаются предельные сроки их действия; гарантирована возможность обращаться в суд за защитой нарушенного права; конституционное закрепление прав, не подлежащих ограничению даже в период введения особых правовых режимов (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ), например право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни, защиту личной информации лица, свободу совести и вероисповедания и другие; наличие контрольно-надзорных органов за соблюдением прав и свобод граждан; установление юридической ответственности за

---

<sup>1</sup> Дзлийев М.И., Урсул А.Д. Основы обеспечения безопасности России. М., 2003. С. 248.

нарушение прав и свобод граждан и организаций в период введения особых правовых режимов и другие.

Таким образом, особый правовой режим можно охарактеризовать следующими положениями:

- он выступает крайней мерой в ситуациях, когда невозможно стабилизировать порядок, обеспечить права и свободы лиц иными способами;

- порядок его введения имеет строгую законодательную регламентацию и предусматривает обязательное уведомление международных правозащитных организаций о факте, причинах и сроках введения особого режима правового регулирования;

- он вводится на всей территории государства либо отдельной ее части в случае угрозы безопасности личности, общества, государства;

- в период его введения расширяются полномочия органов публичной власти, имеется возможность ограничения правового статуса граждан и организаций;

- он имеет определенные временные рамки; перестает действовать после устранения факторов, дестабилизирующих жизнедеятельность общества.

В данной главе мы рассмотрим особенности режима чрезвычайного, военного положений и контртеррористической операции. Указанные режимы вводятся по причине природного, техногенного либо криминогенного характера и предполагают ограничение на законных основаниях некоторых прав и свобод человека и возложения дополнительных полномочий на государственные, муниципальные органы и должностные лица, обеспечивающие этот режим.

## **2. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в период введения режима чрезвычайного положения.**

Конституция РФ предусмотрела возможность введения особого правового режима как на всей территории Российской Федерации, так и на отдельной ее части. Как уже говорилось, введение особого правового режима обусловлено ситуациями или обстоятельствами, требующими применения особых мер для восстановления дестабилизированной обстановки.

Порядок, основания, условия введения режима чрезвычайного положения на территории России или в отдельной ее местности предусмотрены Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

**Чрезвычайное положение** – особый правовой режим деятельности органов публичной власти, организаций различных форм собственности, должностных лиц, вводимый на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, при котором допускается ограничение правосубъектности граждан и организаций.

Режим чрезвычайного положения вводится Указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию Российской Федерации и подлежит незамедлительному обнародованию. В силу того, что, согласно Конституции РФ, ограничение прав человека возможно только федеральным законом, а Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения особого правового режима чрезвычайного положения Указом Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее 72-х часов после обнародования указа о введении чрезвычайного положения должен рассмотреть вопрос о его утверждении. Если в течении указанного времени Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения не утвержден, то он считается утратившим силу, а режим чрезвычайного положения – не введенным на территории России или ее части, о чем незамедлительно сообщается населению. Согласно действующему законодательству на части территории, чрезвычайное положение вводится на срок не более 60 суток, на всей территории России – не более 30 суток.

Таким образом, введение режима чрезвычайного положения в связи с наступлением условий природного или техногенного характера требует наличия обстоятельств, повлекших наступление чрезвычайных ситуаций (п. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Понятие чрезвычайной ситуации на законодательном уровне закреплено в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

**Чрезвычайная ситуация** – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Необходимо заметить, что «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение» не являются идентичными понятиями. Чрезвычайная ситуация не представляет собой особый правовой режим,

но может повлечь (не всегда) введение режима чрезвычайного положения. Чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные<sup>1</sup>.

Основным элементом обеспечения режима чрезвычайного положения выступает система мер и временных ограничений, которые возможно применять при введении этого правового режима. Следуя логике законодателя, ограничительные меры можно условно разделить на *общие и специальные*. К *общим мерам* относятся временные ограничения, вводимые в период особого правового режима чрезвычайного положения вне зависимости от обстоятельств его введения. *Специальные меры* – вводимые в период объявления режима чрезвычайного положения временные ограничения правосубъектности граждан и организаций при наличии особых обстоятельств социального или техногенного характера. То есть специальные меры вводятся только при наличии особого рода чрезвычайных ситуаций, общие меры вводятся вне зависимости от обстоятельств, послуживших причиной введения чрезвычайного положения.

Временные ограничения, вводимые в условиях чрезвычайного положения	Общие меры	Специальные меры	
		социальные	техногенные
Полное или частичное приостановление полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления	+	+	+
Ограничение свободы передвижения	+	+	+
Особый режим въезда и выезда на указанной территории	+	+	+
Усиление охраны значимых объектов	+	+	+
Ограничение отдельных видов финансово-экономической деятельности	+	+	+
Особый порядок оборота предметов первой необходимости	+	+	+
Запрещение или ограничение проведения массовых мероприятий (в т.ч. митингов, шествий, демонстраций)	+	+	+
Запрет забастовок	+	+	+
Ограничение движения и досмотра транспорта	+	+	+

<sup>1</sup> Такая классификация содержится в постановлении Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 № 304 (ред. от 17.05.2011) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Справочная система «Гарант».

Приостановление деятельности производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества	+	+	+
Эвакуация культурных и материальных ценностей, если существует реальная угроза их уничтожения	+	+	+
Введение комендантского часа		+	
Ограничение деятельности СМИ		+	
Приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений		+	
Проверка документов, досмотр вещей, жилища, транспорта, личный досмотр		+	
Ограничение или запрещение оборота веществ и предметов, оборот которых ограничен		+	
Выдворение лиц, нарушающих режим ЧС и проживающих на другой территории		+	
Продление срока содержания под стражей лиц, обвиняемых в совершении актов терроризма или иных особо тяжких преступлений		+	
Временное отселение в безопасные районы			+
Введение карантина			+
Мобилизация ресурсов любых организаций, привлечение государственного материального резерва			+
Отстранение от работы руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением обязанностей			+
Отстранение от работы руководителей негосударственных организаций за неисполнение требований о запрете забастовок и иных способов приостановления деятельности предприятия			+
Мобилизация трудоспособного населения, привлечение транспортных средств граждан			+

Таким образом, органы публичной власти в случае введения режима чрезвычайного положения могут быть наделены широким перечнем полномочий, позволяющих ограничивать правовой статус граждан и организаций. Вместе с тем необходимо помнить, что любое ограничение прав осуществляется только в тех рамках, которые установил законодатель, временно ограничивая права граждан. Субъект такого ограничения должен соблюдать правовой режим законности. По достижении поставленных при введении особого правового режима целей и задач (устранены причины введения чрезвычайного положения), все меры, приводящие к умалению правового статуса субъектов, должны быть немедленно прекращены.

Применительно к деятельности органов внутренних дел, в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» при ликвидации чрезвычайных ситуаций силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации применяются в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении». Помимо этого, Президент Российской Федерации может создать федеральный или временный специальный орган, целью создания и деятельности которого будет особое управление на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Этому органу полностью или частично могут передаваться полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления. Полиция, в соответствии с поставленными перед ней задачами, обязана принимать при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей, оказанию им первой помощи, а также охране имущества, оставшегося без присмотра.

### **3. Правовое положение граждан и организаций в условиях введения режима военного положения.**

Правовой режим военного положения является особым правовым режимом, вводимым на территории Российской Федерации или ее отдельной местности в случае агрессии против России или угрозы агрессии. Институт режима военного положения становится важнейшим элементом обеспечения защищенности государства, общества, личности от внутренних и внешних угроз. Правовую основу режима военного положения составляет Конституция РФ: ст. 87 наделяет Президента Российской Федерации правом вводить режим военного положения в случае агрессии против России или угрозы агрессии; ст. 102 к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации относит утверждение Указа Президента Российской Федерации о введении режима военного положения; ст. 109 устанавливает запрет на роспуск Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения. Порядок введения режима чрезвычайного положения и организационно-правовые вопросы деятельности органов публичной власти в период действия режима военного положения определяются Федеральным конституционным законом «О военном положении»<sup>1</sup>. Некоторые вопросы обеспечения правового режима военного положения затрагиваются в Федеральном законе «Об обороне»<sup>2</sup>, Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»<sup>3</sup> и ряде других нормативных правовых актов.

Режим военного положения вводится Указом Президента Российской Федерации на всей территории или отдельной ее части. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обязан в течение 48 часов рассмотреть вопрос об утверждении или отклонении указа о введении военного положения. Как уже было сказано, военное положение вводится в случае агрессии или угрозы агрессии нашего государства, а также с целью создания условий, позволяющих отразить или не допустить актов агрессии.

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // Справочная система «Гарант».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Справочная система «Гарант».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» // Справочная система «Гарант».

### Актами агрессии признаются

- вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства на территорию России;
- любая военная оккупация или аннексия территории России или ее части с применением вооруженной силы;
- бомбардировка территории России или применение любого оружия иностранными государствами;
- блокада портов и берегов России вооруженными силами иностранных государств;
- нападение на Вооруженные Силы Российской Федерации вне зависимости от места их дислокации;
- действия иностранного государства (группы государства) в нарушение Устава ООН, непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии, включая объявление войны и др.

По аналогии с введением режима чрезвычайного положения, в период введения военного положения также ограничиваются отдельные права и свободы граждан и организаций, отдельные органы публичной власти наделяются дополнительными полномочиями.

На территориях, где вводится режим военного положения, создаются органы военного управления, а также специализированные органы, создаваемые на период военного положения для обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации и государственных нужд.

#### ***Меры и ограничения, вводимые в период военного положения:***

1. Усиление мер по охране общественного порядка и безопасности, охране военных, особо важных объектов обеспечения жизнедеятельности населения.

2. Установление особого порядка работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, стратегически важных объектов, а также объектов, представляющих особую опасность для жизни и здоровья людей и окружающей среды.

3. Временное отселение населения в безопасные районы, эвакуация объектов культурного, социального, хозяйственного назначения.

4. Введение временного режима ограниченного перемещения по территории, въезда и выезда.

5. Приостановление деятельности политических партий и иных общественных организаций, которая может привести к угрозе обороны и безопасности России.

6. Привлечение работоспособного населения к работам по обеспечению нужд обороны, ликвидации последствий применения оружия.

7. Запрещение или ограничение выбора места пребывания и жительства.

8. Запрещение забастовок, иных способов приостановления деятельности организаций.

9. Запрещение массовых мероприятий, собраний, митингов, шествий.

10. Ограничение движения транспорта, осуществление его досмотра.

11. Установление особого режима нахождения на улицах в определенное время суток, осуществление личного досмотра, досмотра жилища, личных вещей.

12. Ограничение оборота оружия, взрывчатых, ядовитых веществ, лекарственных препаратов, спиртных напитков.

13. Введение контроля за работой объектов по обеспечению функционирования транспорта, связи, СМИ, вычислительных центров, возможное их использование для нужд обороны.

14. Возможное введение военной цензуры, создание органов цензуры.

15. Изолирование граждан воюющего с Россией государства.

16. Запрещение или ограничение права граждан на выезд за пределы России.

17. Усиление мер режима секретности; в органах публичной власти – введение режима военного управления с созданием соответствующих органов.

18. Прекращение в России деятельности иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения об осуществлении организациями деятельности, подрывающей оборону и безопасность страны.

В соответствии с п. 29 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложена обязанность участвовать в обеспечении режима военного положения. При этом полиция выполняет следующие *задачи*:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

4) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности;

5) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

6) участие в проведении иных мероприятий по обеспечению режима военного положения.

Во время введения чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации или ее части не прекращается и не приостанавливается деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и не ограничивается его компетенция.

Так же как и при введении чрезвычайного положения, во время введения военного положения не проводятся референдумы, выборы в органы государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, в период введения режима военного положения на территории государства или его отдельной части возможно введение мер, ограничивающих права и свободы граждан и организаций. Данные меры выступают необходимым элементом обеспечения безопасности государства и общества, они вводятся и начинают действовать незамедлительно после опубликования указа Президента Российской Федерации о введении указанного правового режима. Вместе с тем невозможно ограничение отдельных прав и свобод, закрепленных в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ. Установленные Указом Президента Российской Федерации ограничения прекращают действовать вместе с прекращением действия режима военного положения.

#### **4. Обеспечение прав человека и законности в период проведения контртеррористической операции.**

Преступления террористического характера на сегодняшний день являются одними из самых страшных, масштабных, разрушительных противоправных деяний, с которыми сталкиваются большинство государств на планете. Целью террористов, как правило, становится устрашение населения, большое количество человеческих жертв, привлечение значительного внимания к своим деяни-

ям. Это явление уже давно стало транснациональной и глобальной угрозой всему мировому сообществу. Несомненно, бороться с преступлениями террористической направленности необходимо как внутри страны, так и на международной арене. В свете сказанного необходимо определить отличие понимания контр- и антитеррористической деятельности. Понятие «антитеррористическая деятельность» является более широким, предполагает борьбу с указанным явлением на уровне мирового сообщества, понятие же «контртеррористическая деятельность» представляет непосредственные силовые действия в пределах государства, направленные на задержание (уничтожение) террористов<sup>1</sup>.

Порядок введения правового режима контртеррористической операции определяется Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Контртеррористическая операция — комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Решение о проведении контртеррористической операции и о ее прекращении принимает руководитель Федеральной службы безопасности Российской Федерации либо по его указанию иное должностное лицо ФСБ России. Лицо, которое принимает решение о введении режима контртеррористической операции, становится ее руководителем и несет персональную ответственность за ее проведение.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, на период проведения контртеррористической операции 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 органы внутренних дел 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

<sup>1</sup> Рачев Д.Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. С. 170.

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;

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 том числе 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;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Таким образом, действующее законодательство закрепляет достаточно широкий перечень мер, ограничивающих правовое положение личности и организаций на территории введения особых правовых режимов. Ограничение некоторых индивидуальных прав временно необходимо для того, чтобы обеспечить публичные интересы, установить состояние порядка, стабильности, безопасности жизнедеятельности общества. Однако следует помнить, что конституционно гарантирован перечень прав и свобод, ограничение которых невозможно даже в условиях введения особых правовых режимов. Кроме того, даже в условиях ограничения каких-либо прав органы, наделенные такими полномочиями, должны действовать руководствуясь принципами законности и целесообразности.

## Глава 5.

### Этноконфессиональные особенности обеспечения прав и свобод человека в деятельности правоохранительных органов в условиях многонационального государства

**Р**оссия – крупнейшее многонациональное и многоконфессиональное государство. Установление и поддержание межэтнического и межрелигиозного мира и согласия, создание безопасной этноконфессиональной среды – важная функция государства, которая должна осуществляться на основе принципов профессионализма и компетентности. Практика показывает, что нехватка элементарных знаний этнических, религиозных, культурных, исторических особенностей народов России у сотрудников правоохранительных органов способна иметь фатальное значение для развития конфликтной ситуации любого уровня.

Так, для сотрудника полиции знание вопросов, связанных с этноконфессиональными отношениями, – не только важный элемент компетентности при решении оперативно-служебных задач, но и предписанная Федеральным законом «О полиции» обязанность. «Сотрудник полиции должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию» (ст. 7 ч. 3). В ст. 9 ч. 7 указанного федерального закона говорится: «При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов ... религиозных ... организаций ... для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции». Пункт 16 ч. 1 ст. 12 обязывает полицию «принимать в соответствии с федеральным законом меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан»<sup>1</sup>.

Статья 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» предъявляет требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел, среди которых закреплено положение о необходимости проявлять уважение к национальным обычаям и традициям, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и

<sup>1</sup> Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональные связи и межконфессиональное согласие<sup>1</sup>.

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 348 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup> установлено, что МВД России выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс; принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности; обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в осуществлении правового режима контртеррористической операции, а также реализует иные полномочия.

Данные нормы содержат общие положения, на которых должна строиться конкретная работа подразделений полиции. Это касается и административного, и уголовного судопроизводства, а также организации взаимодействия с религиозными институтами и этническими общностями. Это также важно при выстраивании тактики производства следственных и оперативно-разыскных действий по делам, связанным с террористической, экстремистской деятельностью различных радикальных религиозных и националистических организаций.

Сотрудники органов внутренних дел, как показывает история, оказываются на передовой линии фронта при возникновении межэтнических или межрелигиозных столкновений. Так было во время межэтнических конфликтов на территории советских республик в конце 80-х годов прошлого века, затем уже в Российской Федерации в конфликтных зонах Северного Кавказа.

Современному российскому полицейскому все чаще приходится контактировать с представителями различных наций, религий, культур. Учет этноконфессиональных качеств, с которыми приходится сталкиваться сотруднику правоохранительных органов, – сложное дело. Такие контакты требуют особых навыков толерантного поведения, умения устанавливать взаимодействие и перево-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 2 марта.

дить конфликтную ситуацию в правовое поле. Этноконфессиональные качества относятся к свойствам человека, которые он может считать присущими только его личности. При этом данные свойства принадлежат не столько ему самому, сколько группе, с которой он себя идентифицирует и представителем которой является, одновременно положительно оценивая свою принадлежность к ней. В большинстве случаев каждый гордится своей этноконфессиональной принадлежностью. Всякое критическое или иное негативное отношение к его этнической или конфессиональной принадлежности человек оценивает как действие, унижающее его лично и требующее ответного поступка. Данные обстоятельства обязывают полицейских получать необходимые знания об основах правильного поведения по отношению к гражданам с учетом этноконфессионального фактора.

Сотрудники правоохранительных органов обязаны квалифицированно действовать как в обычных, так и в особых условиях, вызывающих резкое осложнение оперативной обстановки и требующих более сложных приемов и способов решения возникающих при этом задач.

Именно в таких ситуациях переплетаются социальные, экономические, государственные, духовные, правовые и демографические проблемы народов, проживающих на территории Российской Федерации. В связи с этим вопросы деятельности МВД России по обеспечению межнационального согласия в России являются одними из самых сложных.

Так, к формам конфликта светских и религиозных предписаний можно отнести некоторые религиозные запреты и обязанности, идущие вразрез с законодательством Российской Федерации, несмотря на свободу совести. Например, постановлением Правительства Ставропольского края от 31 октября 2012 г. № 422 в ст. 9 закреплено, что обучающимся запрещается ношение в образовательных организациях религиозной одежды, одежды с религиозными атрибутами и (или) религиозной символикой (п. 2); головных уборов в помещениях образовательных организаций (п. 3).

По этой причине перед органами внутренних дел встает сложная правоприменительная задача. С одной стороны, Конституция РФ гарантирует свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28). С другой стороны, в Конституции РФ закрепляется принцип светского государства (ст. 14).

Другая проблема, характерная особенно для современных больших городов, — это исполнение религиозных ритуалов во время религиозных праздников, в частности мусульманских, связанных с жертвоприношением животных. Так, обязанностью мусульманина считается заклание барана во время праздника Курбан байрам. Этот ритуал вызывает крайне негативное отношение горожан-немусульман, поскольку серьезно нарушаются правила общественной гигиены, а также нормы, запрещающие жестокое обращение с животными, не говоря уже о морально-эстетической стороне этого процесса. Наилучшим выходом является локализация обряда в специально отведенных местах с соблюдением санитарных норм. В ряде городов России практикуется выделение специальных площадок для проведения этого ритуала. Надо отметить, что религия не требует публичного жертвоприношения. Здесь также есть возможность обращения к нормам исламского поведения, которые предписывают не доставлять беспокойства соседям.

Сотрудники органов внутренних дел непосредственно работают с гражданами, поэтому от их грамотности и общей культуры во многом зависит состояние межнациональных отношений в конкретных регионах, городах и поселках<sup>1</sup>.

Результативность полицейской деятельности во многом определяется уровнем профессиональной правовой поведенческой культуры полицейских. В связи с этим в условиях формирования правового государства весьма важно повышение у полицейских уровня правовой культуры и профессиональной социализации, являющихся важными индикаторами современного демократического государства.

Как показывает практика, представителям правоохранительных органов очень часто приходится выполнять функции дипломатического характера: участвовать в налаживании диалога между сторонами противостояния в переговорах, оказывать юридическое консультирование при оформлении требований сторон и условий итоговых соглашений и т.п.<sup>2</sup> Более того, силы правопорядка своими несвоевременными, неправомерными или неадекватными действиями могут провоцировать дальнейшую эскалацию межнационального конфликта.

Особое внимание стоит уделить изучению истории становления и развития российского многонационального государства,

---

<sup>1</sup> Уханкин В.В. Роль МВД в обеспечении межнационального согласия // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 1. С. 29-37.

<sup>2</sup> Фролова Т.Н. Деятельность органов внутренних дел в процессе разрешения межнационального конфликта: социологический аспект: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. М., 2003.

опыта решения национального вопроса в России, исторических традиций и культуры совместной жизни народов России, истории народов России, их традиций, обычаев и других вопросов<sup>1</sup>.

Так, сотрудники полиции, сталкивающиеся в работе с представителями мусульманского населения, должны помнить, что ислам для его приверженцев – это не только религия, а также образ жизни и мировоззрение. Он регулирует все стороны общественных отношений мусульманина, в том числе правовые отношения и быт.

Большим заблуждением является представление о том, что мусульманская религиозно-правовая концепция игнорирует понятие прав человека и их гарантий. В Коране и Сунне существует множество изречений по поводу человеческих прав. Например: «И почему вам не подвизаться в битвах за путь Божий, и для защиты слабых из мужчин, женщин, детей, которые говорят: Господи наш! Выведи нас из этого города, жители которого беззаконны; поставь нам от Себя защитника, поставь нам от Себя покровителя»<sup>2</sup>. Или: «Как нарушаются права? Права нарушаются тогда, когда грехи совершаются открыто, и никто не удерживает грешников от заблуждений» (хадис Таргиба)<sup>3</sup>.

К особым правам человека, гарантируемым исламом, относятся: 1) право на жизнь; 2) право на равенство; 3) право на свободу; 4) право на свободу мнения; 5) право на политическую свободу; 6) право на эмиграцию и убежище; 7) право на труд, обеспечивающий достойную жизнь; 8) право на правосудие; 9) право на равенство перед законом; 10) право на защиту личной чести; 11) право на социальное благосостояние; 12) право на брак; 13) право на частную жизнь и безопасность; 14) право на достоинство; 15) право на образование; 16) право на протест против тирании; 17) право на свободу выражений; 18) право на свободу собраний; 19) право на свободу совести и убеждений; 20) право на защиту религиозных чувств; 21) право на участие в государственных делах; 22) право на достойную жизнь. Поэтому при работе с представителями данной религии, которых немало проживает в Российской Федерации, можно апеллировать не только к нормам светского законодательства, но и к религиозным нормам.

В условиях многонационального государства сотрудникам правоохранительных органов важно соблюдать баланс между обе-

<sup>1</sup> Старостина С.А. Уханкин В.В. Национальный фактор в теории и практике федерализма: монография. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015. С. 150-157.

<sup>2</sup> Коран. Сура 4 «Женщины», аят 77. М., 1991. С. 60. Цит. по: Максуд Р. Ислам / пер. с англ. В. Новикова. М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998. С. 178.

<sup>3</sup> См.: Максуд Р. Указ. соч. С. 178.

спечением прав и свобод, направленных на поддержание этнической и культурной идентичности народов России, защиту их религиозных чувств и незлоупотреблением правом других лиц.

## Заключение

**П**рава и свободы человека и гражданина являются основной ценностью любого современного правового демократического государства. Их гарантия становится принципом деятельности всей системы органов государственной власти и местного самоуправления. Особую значимость защита и обеспечение прав человека приобретают в деятельности правоохранительных органов и органов внутренних дел в частности.

С целью обеспечения общественного порядка и безопасности возможно ограничение объема прав человека уполномоченными на то компетентными органами. В процессе оперативно-служебной деятельности сотрудники органов внутренних дел достаточно часто прибегают к мерам, направленным на ограничение прав человека. В пособии проанализированы аспекты применения подобных ограничений и практика Европейского Суда по правам человека по рассмотрению жалоб на незаконные действия сотрудников охраны правопорядка с целью недопущения неблагоприятных последствий.

Совершенствование механизмов сотрудничества органов правопорядка и государственной безопасности с различными институтами гражданского общества является важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности. Полиция достаточно активно и разносторонне взаимодействует с различными институтами гражданского общества, и это сотрудничество постоянно развивается и совершенствуется, вырабатываются новые его формы, с целью создания эффективной системы партнерских отношений органов охраны правопорядка и заинтересованных в этом граждан и общественных организаций.

Действующее законодательство закрепляет достаточно широкий перечень мер, ограничивающих правовое положение личности и организаций на территории введения особых правовых режимов. Ограничение некоторых индивидуальных прав временно необходимо для того, чтобы обеспечить публичные интересы, установить состояние порядка, стабильности, безопасности жизнедеятельности общества. Однако следует помнить, что конституционно гарантирован перечень прав и свобод, ограничение которых невозможно даже в условиях введения особых правовых режимов. Кроме того, даже в

условиях ограничения каких-либо прав органы, наделенные такими полномочиями, должны действовать, руководствуясь принципами законности и целесообразности.

Одной из задач правоохранительных органов в условиях многонационального государства является создание и поддержание безопасной этноконфессиональной среды, что требует внимательного отношения к ряду гражданских (личных) прав и свобод человека. Выполнение этой задачи невозможно без учета и, соответственно, должного уровня знаний об особенностях этнического, культурного, религиозного характера народов, проживающих в Российской Федерации.

Обеспечение прав человека определяет смысл, содержание деятельности всех органов публичной власти, в том числе правоохранительных.

## Список использованных источников

### **Международные правовые акты:**

1. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (принят 09.12.1988 Резолюцией 43/173 на 43-ей сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

**Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 15.08.1996 (ред. от 16.12.2019) № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, содержащимся в местах принудительного содержания» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».
17. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел РФ и его территориальных органах» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 г. // СПС «КонсультантПлюс».

### **Научная литература:**

1. Дзалиев М.И., Урсул А.Д. Основы обеспечения безопасности России. М., 2003.

2. Максуд Р. Ислам / пер. с англ. В. Новикова. М.: ФАИР-ПРЕСС, 1998.

3. Петровская А.В. Сущность и содержание идеи правового закона: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

4. Рассказов Л.П., Упоров И.В. Естественные права человека: учебное пособие. СПб, 2001.

5. Рачев Д.Н. Административно-правовой режим контртеррористической операции: его признаки и особенности // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6.

6. Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

7. Старостина С.А., Уханкин В.В. Национальный фактор в теории и практике федерализма: монография. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015.

8. Стремouxов А.В. Основания классификации прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1.

9. Трусов Н.А., Цветков В.В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в России с правоохранительными органами (на примере полиции) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3.

10. Уханкин В.В. Роль МВД в обеспечении межнационального согласия // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 1.

11. Фролова Т.Н. Деятельность органов внутренних дел в процессе разрешения межнационального конфликта: социологический аспект: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. М., 2003.

*Печатается в авторской редакции.*

Сдано в набор - 08.11.2021. Подписано в печать - 22.11.2021.

Формат 60x90 1/16.

Тираж - 100 экз. Объем - 5,5 усл. п.л. Заказ № 396.

Научно-исследовательское и редакционно-издательское отделение

Калининградского филиала

Санкт-Петербургского университета МВД России.

Тираж изготовлен на Участке оперативной полиграфии

Калининградского филиала

Санкт-Петербургского университета МВД России.

236006, г. Калининград, ул. Ген. Галицкого, 30.