

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования**

«Орловский юридический институт

**Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Учебное пособие

Орел

ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова

2017

УДК 342
ББК 67.99(2)
О-13

Рецензенты:

К. В. Денисенко – профессор кафедры общеправовых дисциплин
Брянского филиала ВИПК МВД России,
кандидат юридических наук;
А. А. Андリュсова – начальник Культурного центра
УМВД России по Орловской области

**О-13 Обеспечение прав человека в деятельности правоохрани-
тельных органов:** учебное пособие / Л. А. Алексеева, О. В. Беляева,
А. А. Выходов [и др.]. – Орел : Орловский юридический институт
МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 187 с.

В учебном пособии рассматриваются вопросы, связанные с понятием, сущностью, системой прав и свобод человека, раскрываются основные направления деятельности правоохранительных органов по обеспечению гражданских, политических, экономических прав и свобод человека, их ограничения, специфика защиты в условиях чрезвычайных ситуаций и т. д.

Работа предназначена для слушателей, курсантов и практических работников системы органов внутренних дел, студентов юридических факультетов неюридических вузов, а также для всех интересующихся историей органов внутренних дел.

Пособие печатается в авторской редакции.

УДК 342
ББК 67.99(2)

Содержание

Предисловие	5
Глава 1. Понятие и классификация прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Международные стандарты в области прав и свобод человека	8
§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Историческое развитие прав и свобод человека и гражданина; этапы становления международно-правовой концепции прав человека. Правовой статус человека: понятие и виды	8
§ 2. Виды прав и свобод человека. Виды обязанностей человека и гражданина	16
§ 3. Международные универсальные нормы и стандарты в области защиты прав и свобод человека. Региональные международные акты в области защиты прав человека	22
§ 4. Статус и особенности организации Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)	25
§ 5. Международные организации по защите прав человека	27
Глава 2. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов	43
§ 1. Принцип законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов	43
§ 2. Пределы и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов согласно принципам международного права	51
§ 3. Юридическая природа ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	61
§ 4. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека в соответствии с Федеральным законом «О полиции»	69
Глава 3. Взаимодействие правоохранительных органов с Аппаратом Уполномоченного РФ по правам человека, Общественной палатой РФ и иными институтами гражданского общества	86
§ 1. Понятие и виды институтов гражданского общества	86

§ 2. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами	91
§ 3. Взаимодействие Общественной палаты Российской Федерации с правоохранительными органами	104
§ 4. Общественные советы при органах внутренних дел и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод	113

Глава 4. Общественный контроль за местами принудительного содержания и деятельность правоохранительных органов 118

§ 1. Понятие и субъекты общественного контроля ..	118
§ 2. Общественные наблюдательные комиссии	129
§ 3. Члены общественных наблюдательных комиссий	135

Глава 5. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в условиях чрезвычайного положения, контртеррористических операций и вооруженных конфликтов143

§ 1. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в условиях чрезвычайного положения	143
§ 2. Обеспечение прав человека и законности при проведении контртеррористической операции	156
§ 3. Обеспечение прав человека и законности в условиях вооруженных конфликтов	163

Заключение179

Нормативные правовые акты и литературы180

ПРЕДИСЛОВИЕ

Права человека как одна из определяющих ценностей современной мировой цивилизации – понятие весьма сложное, многообразное. Ему трудно дать одно единственное определение и однозначное толкование, ибо это категория не только юридическая, но и философская, политическая, нравственная.

Права человека – это потенциал и мера свободы индивида в обществе и государстве, грани возможного поведения, очерченные правовыми и другими социальными нормами. Права человека – средство достижения основных материальных и духовных благ, реализации своих способностей, талантов.

В правах человека выражаются важнейшие общечеловеческие ценности, какими должен пользоваться каждый, кем бы он ни был и где бы ни проживал (пол, раса, национальность и т.п.). И сами они стоят в ряду таких общечеловеческих ценностей, как господство права, справедливость, эффективность закона, толерантность (терпимость), плюрализм (многообразие).

Права человека универсальны, так как являются достоянием каждого (международное сообщество признает права за всеми людьми), неделимы, взаимосвязаны и взаимообразны. Их сила не только в том, что они нашли отражение в юридически закрепленных нормах, но в том, что представляют собой некую универсальную этическую норму и моральную основу законодательства вообще.

В своей совокупности права выражают особый тип отношений между человеком и обществом, индивидом и властью, а именно: договорных правоотношений между гражданином и государством, которые:

- четко фиксируются международной и национальной системами правовых принципов и норм,
- устанавливают правила взаимоотношений между людьми, положение личности (гражданина) в государстве, защищенных международными организациями и государствами, направленных на реальное предоставление индивиду возможности действовать по своему усмотрению или получать определенные блага.

За короткий отрезок времени Россия осуществила глобальные демократические преобразования. Сформировавшаяся политическая и экономическая системы отвечают критериям современной цивилизации, исторически доказавших свою прогрессивность. В Конституции Российской Федерации перечислены основные права и свободы человека и гражданина, определенные международными стандартами, которые являются универсальными для большинства государств мира, и должны соблюдаться государствами-участниками международных соглашений.

Для полноценной и безопасной реализации прав и свобод личности необходим эффективный механизм (система) гарантий, основой которого являются общие социальные гарантии обеспечения прав, без которых в принципе невозможна их реализация.

Важная социальная роль в защите прав и свобод граждан принадлежит правоохранительным органам.

Для того чтобы определить место правоохранительных органов в механизме гарантий прав и свобод человека и гражданина необходимо дать краткую оценку указанному механизму в целом. Он представляет собой *комплекс общих социальных условий, а также специальных юридических средств, которые придают правам и свободам характер реально воплощаемых на практике, т.е. обеспечивают их правомерное и полноценное использование, а в необходимых случаях – охрану*. Разумеется, за рамками гарантий прав и свобод остаются отдельные отрицательные факторы в той или иной сфере общественных отношений, однако их анализ и учет крайне важен для их же устранения, для решения вопросов повышения эффективности реализации прав и свобод человека и гражданина.

Изучение курса «Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов» обусловлено значительной актуализацией проблематики прав и свобод личности, конституционным признанием их Россией на уровне международно-правовых стандартов, признанием их высокой ценности, необходимостью их надлежащего обеспечения и защиты со стороны правоохранительных органов, и в частности, органов внутренних дел.

Содержание изучаемой дисциплины основывается на утвердившихся в России современных демократических концепциях прав и свобод человека. Она охватывает важнейшие знания о правах и свободах в историческом и теоретическом плане в единстве с практическими проблемами их реализации и гарантирования.

Основной целью дисциплины является формирование у обучающихся

- всестороннего представления о природе, характере, специфике прав и свобод человека, их национальных и международных гарантиях, способах защиты,

- выработка навыков соблюдения прав человека при разрешении конкретных правовых ситуаций, для профессионального выполнения служебных функций в духе защиты прав человека и соблюдения законности.

Достижение указанной цели потребует решения ряда *образовательных задач*, среди которых:

- изучение международных стандартов, основополагающие источники международного права, а также законодательство РФ в области прав и свобод человека;

- знакомство обучающихся с особенностями деятельности правоохранительных органов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

- формирование у обучающихся чувства уважения чести и достоинства человека, его прав и свобод;

- выработка профессиональной ориентации обучающихся на защиту человека от любого беззакония и произвола и навыков по правильному толкованию и применению положений международного права и законодательства РФ в области прав и свобод человека.

И это не случайно, так как в современных условиях сотрудники правоохранительных органов должны иметь представление о международных принципах и стандартах в области прав человека, глубоко овладеть знаниями о конституционных правах и свободах человека и гражданина в Российской Федерации.

В пособии, составленном в соответствии с рабочей программой учебного курса «Обеспечение прав и свобод человека в деятельности правоохранительных органов» четко определяется, что

- его теоретической основой является концепция прав человека, воплощающая важнейшие социально-политические и духовные ценности, содержащиеся во многих философских, нравственных, религиозных, политических и правовых учениях.

- не подменяя другие учебные дисциплины, данный курс призван интегрировать все приобретенные обучающимися знания по юридическим наукам, сформировать у них чувство высокого уважения к правам человека как ценности мировой цивилизации, ознакомить их с выработанными на практике формами и методами их защиты.

ГЛАВА 1.

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

§ 1. Понятие прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Историческое развитие прав и свобод человека и гражданина; этапы становления международно-правовой концепции прав человека. Правовой статус человека: понятие и виды

В рамках рассматриваемой тематики существует необходимость четкой категоризации понятийного аппарата, применяемого при рассмотрении вопросов лекции, при этом следует учитывать и соотносить особенности подходов к определению отдельных терминов в международных правовых актах и во внутригосударственных источниках права, особое место среди которых, безусловно, отводится Конституции Российской Федерации 1993 года¹. Именно Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) устанавливает положение, согласно которому *общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры* не только являются составной частью правовой системы Российской Федерации, но и в условиях их ратификации со стороны России, в случае противоречия положений отечественного законодательства имеют приоритет применения.

Прежде чем рассматривать в отдельности права человека и гражданина, логичной видится необходимость соотношения между собой таких категорий, как «человек», «личность», «гражданин», применяемых в различного рода источниках.

Понятие «человек» в первую очередь характеризует его с биологической стороны как индивида, обладающего определенными физиологическими свойствами, как представителя живого мира.

Понятие «личность» в большей мере характеризует человека с социальной стороны как осознающего себя, свое место и роль в обществе, несущего ответственность перед ним в негативной форме - как следствие нарушения общепризнанных правил и норм поведения и в позитивной форме – через осознание самим индивидом необходимости правомерного поведения и соблюдения им вышеобозначенных условий. Следует также учитывать, что возможны случаи, когда человек в силу различных объективных и субъективных причин не в полной мере обладает

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] - URL: <http://www.garant.ru>.

качествами самостоятельной личности, например, признан судом недееспособным вследствие психического заболевания и т. д.

Понятие «гражданин» характеризует человека с юридической стороны как находящегося в устойчивой правовой связи с конкретным государством.

Конституция РФ презюмирует права и свободы человека и гражданина в качестве высшей ценности и закрепляет прямую обязанность государства по признанию, соблюдению и защите его прав и свобод (ст. 2 Конституции РФ)¹, при этом определяя в главе 2 те основы правового статуса личности в Российской Федерации, которые неизменны, а значит, должны быть гарантированы каждому в условиях формирования правового государства. Таким образом, законодатель в равной мере сочетает понятия «человек», «личность», «гражданин» в условиях определения правового статуса индивида.

Права человека - охраняемая нормами права мера возможного поведения индивида, направленная на удовлетворение его интересов в условиях не нарушения прав других. Это универсальная категория, вытекающая из самой природы человека, - возможность пользоваться наиболее важными благами и условиями безопасного, свободного существования². Права человека - общесоциальное понятие, отражающее наднациональные, общечеловеческие требования и стандарты в области свободы личности, именно поэтому в международных правовых актах это наиболее часто используемая категория.

Права человека обладают следующими признаками:

1. Природа возникновения - они возникают и развиваются на основе природной и социальной сущности человека.
2. Динамизм развития - складываются объективно и не зависят от государственного признания, являют собой изменяющуюся категорию в условиях развития общественных ценностей и устоев.
3. Постоянный характер - неотчуждаемы, неотъемлемы и признаются как естественные (возникающие от рождения индивида).
4. Прямое действие - являются непосредственно действующими.
5. Особая правовая защищенность - признаются высшей социальной ценностью, признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.
6. Представляют собой принципы и нормы взаимоотношений между людьми и государством, обеспечивающие индивиду возможность действовать по своему усмотрению или получать определенные блага.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] - URL: <http://www.garant.ru>.

² Конституционное право России: учеб. пособие / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.Т. Карасев. Екатеринбург, 2013. 372 с.

К примеру, для реализации таких прав человека, как право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), на достойное существование, достаточно лишь факта рождения и совсем не обязательно, чтобы человек обладал качествами личности и гражданина, тогда как для реализации большинства других прав требуется, чтобы он был гражданином, личностью.

Права гражданина - это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов не всякого человека, а лишь того, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством, выражающейся в различных формах участия граждан в управлении им (выборы, референдум и т. д.)¹.

Свобода личности - это тоже право гражданина, но выражающее собой лишь отсутствие каких-либо препятствий, стеснений. Понятие «свобода» в равной мере применяется законодателями различного уровня и может обозначать возможность человека и гражданина действовать по своему усмотрению либо субъективную возможность совершать или не совершать какие-либо действия (свобода совести - ст. 28 Конституции РФ, свобода мысли и слова - ст. 29 Конституции РФ и т. п.).

Для завершения правовой конструкции статуса личности следует в т. ч. и обозначить такой элемент, как обязанности. *Обязанность* - это мера общественно необходимого поведения человека, определяемая нормами права, предназначение которой заключается в обеспечении баланса, устойчивости и динамизма правового регулирования статуса личности, его взаимодействия с другими индивидами, органами государственной власти и иными субъектами общественных отношений.

Определение совокупности прав и свобод человека и гражданина, подкрепленных обязанностями, представляет собой ядро правового статуса индивида в тех или иных условиях и является предметом обеспечения, соблюдения и гарантирования, в т. ч. со стороны органов государственной власти в общем и органов внутренних дел в частности.

Исторические этапы развития прав и свобод человека и гражданина, является важным не только и не столько из определения категории истории «права» человека, сколько теории, определяющей ее происхождение, в этой связи целесообразным видится обозначение двух ключевых, относительно поздно окончательно оформившихся, но, на наш взгляд, необходимых для раскрытия в данном курсе лекций теорий происхождения прав человека - это естественно-правовая и позитивистская теории.

Определить конкретный момент формирования той или иной теории сложно еще и потому, что сама идея прав человека возникла еще в древности и в философско-правовой доктрине естественное право на протяжении многих веков выступало выразителем справедливости,

¹ Конституционное право России / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А.Т. Карасев.

моральных ценностей и т. п.¹ Первая из рассматриваемых теорий разработана идеологами сравнительно поздно - вместе с либеральными идеями европейских мыслителей XVII - XVIII вв.

Суть данного подхода состоит в трактовке прав человека как выражении свободы человека, исключающем несправедливое на нее посягательство, в условиях, где права есть высшая ценность, данная самой Природой или Богом. Такая свобода есть одновременно и высшая справедливость, исходящая от них. Только они - Природа или Бог - могут определять пределы этой свободы человека и критерии этой справедливости. На земле же устанавливать ограничения естественной свободы и критерии ее справедливости может лишь тот, кто представляет Бога, - это правитель как наместник Бога на земле либо все люди, объединившиеся в общество.

Школа естественного права имеет ряд особенностей:

- 1) государство и право рассматривались как неизменные и вечные явления, вытекающие из природы человека;
- 2) государство возникло в результате общественного договора как следствие соединения отдельных лиц в целое;
- 3) естественно-правовая школа исходит из индивидуализма человека, из представления об изолированном, существующем вне общества и государства человеке.

Идея естественного права претерпела несколько этапов своего развития. На первом (римском) этапе свобода человека соотносилась только со свободными гражданами. Рабы в Древнем мире не считались людьми, они рассматривались как вещь, товар.

Впервые отождествление понятий прав человека и свободы было осуществлено в XXIV в. до н. э. на Древнем Востоке. Это освобождение одним из правителей Шумерского царства своих подданных, вдов и сирот, храмовых слуг от несправедливых действий сборщиков налогов, должностных лиц, священников посредством установления и применения санкций к последним.

В период Средневековья свободы человека были резко ограничены практически во всех сферах жизнедеятельности общества в силу природы самого феодального общества как общества всеобщего закрепощения. Феодализм, с одной стороны, и церковь с ее религиозной нетерпимостью, с другой, немало сделали, чтобы преградить все пути стремления человека к политической свободе, свободе совести. О реальных правах широких слоев общества не могло быть и речи. В появившихся в это время кодексах

¹ Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. И. В. Гончарова. М., 2014. 328 с.; Ковалев А. А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. М., 2013. [Электронный ресурс] — URL: <http://www.garant.ru>.

прав они не были универсальными и признавались для одного слоя общества - дворянства. Самый знаменитый из таких кодексов - Великая Хартия вольностей 1215 г. Она в известной мере и степени ограничила права правителя. В частности, положениями Хартии было признано, что индивид вправе свободно располагать собой, и может быть подвергнут какому-либо наказанию не иначе как по приговору суда. Этим документом был сделан важный шаг вперед в области прав человека. У англоязычных народов именно из него в дальнейшем выводились права человека, и от него во многом идет отсчет современного понимания личной свободы человека.

Следующий этап принесла эпоха Реформации. Она провозгласила права личности в вопросах веры, что дало дополнительный толчок к борьбе за права в политической области. Последовавшая Английская революция начала осуществление идеи права человека. Именно в XVII в. английский философ Т. Гоббс провозгласил право человека на жизнь: «Всякий имеет право на самосохранение», а английский парламент принял Билль о правах 1689 г., который утвердил и оформил основные завоевания буржуазной революции.

Эпоха Возрождения дает новый импульс становлению идей естественного права в трудах Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка¹, Ш. Монтескье², И. Канта и многих других философов, юристов, представителей богословия. В этих трудах нашли обоснование фундаментальные права человека на жизнь, безопасность, свободу, собственность, сопротивление угнетению. Они объявлялись естественными, неотъемлемыми и священными, существующими независимо от государства, призванного лишь охранять их.

Особое место в истории прав человека отводится событиям XVIII в. Он отмечен не только усилением борьбы за утверждение гуманистических идей, разработкой проблем достоинства человека в трудах французских и немецких просветителей, но и нормированным закреплением концепции прав человека в результате буржуазных революций и создания США. Американские Декларация независимости 1776 г. и Билль о правах 1789 - 1791 гг., французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. провозгласили неотъемлемые права человека и гражданина³. Все люди рождаются и остаются свободными и равными, все имеют одинаковые права на развитие своих сил и способностей, каждому должна гарантироваться надежная защита закона, все имеют право на свободу совести и вероисповедания. Основные положения этих документов нашли отражение более чем в 70 конституциях Европы.

¹ Локк Д. О гражданском правлении: Избранные философские произведения: в 2 т. / под ред. А. А. Макаровского. М., 1960. С. 72.

² Монтескье Ш. Избранные произведения / под ред. М. П. Баскина. М., 1962. С. 289.

³ Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Указ. соч. С. 36-37.

Вторая половина XIX в. - первая половина XX в. характеризуется очередным изменением идей естественного права, что обусловлено становлением и развитием капиталистического строя, сопровождавшегося многочисленными войнами, не способствовавшими развитию этих идей. Лишь после окончания Второй мировой войны Генеральная Ассамблея ООН приняла 10 декабря 1948 г. основополагающий документ новой эпохи в области прав человека - Всеобщую декларацию прав человека.

Таким образом, естественно-правовой подход основывается на том, что права человека понимаются как такое выражение соотношения человека и власти, при котором власть ограничивается в своих произвольных посягательствах на свободу индивида. Власть не имеет возможности, не должна отчуждать или ограничивать произвольно эту свободу. При этом рамки ограничений определяются в качестве универсальных общечеловеческих ценностей, сложившихся в процессе эволюции человечества, и закрепления нормативно-правовыми регуляторами, законами, декларациями, актами, которые содержат эти ценности.

Вторым из обозначенных подходов является так называемый позитивистский подход, где суть толкования природы и сущности прав человека состоит в том, что права человека, их объем и содержание определяются государством как основным, наиболее значимым и приносящим наибольшее благо обществу, социальным институтом. Государство не просто определяет те или иные права человека, оно фактически и юридически «дарует» их человеку. Тем самым государство выступает по отношению к индивиду в роли отца.

Позитивистская концепция прав человека как одно из направлений юридического позитивизма, возникшего во второй половине XIX в., нашло свое выражение во взглядах многих зарубежных и отечественных мыслителей и ученых: А. Меркель, Д. Остин, К. Бергбом, Б. Чичерин¹ и др.²

Источниками права позитивисты считали суверенную государственную власть. Отрицая естественно-правовую теорию, позитивистский подход предусматривал безусловное подчинение индивида создаваемому государством праву, и права человека «служили цели подчинения индивида государству, а не утверждения приоритета прав человека по отношению к последнему»³.

Вместе с тем, как отметила Е. А. Лукашева, «в современном мире позитивистский подход в области прав человека не должен дистанцироваться от нравственных категорий свободы, справедливости,

¹ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки: в 3 т. М., 1998. Т. 2. С. 2.

² Ковалев А. А. Указ. соч.

³ Конт О. Курс позитивной философии // Родоначальники позитивизма. СПб, 1912. Вып.4.

самоценности индивида для того, чтобы законодательно выразить их в определенном каталоге прав человека. Обретая законодательную силу, права человека получают дополнительную «энергию», а государство обязывает себя гарантировать и обеспечивать права и свободы».

Следует признать, что с точки зрения объективной истины недопустимо резкое противопоставление естественно-правового и позитивистского подходов к толкованию природы и сущности прав человека. Современная их трактовка исходит из необходимости оптимального сочетания обоих подходов, но при известном и критически оцениваемом доминировании естественно-правового толкования. Если элементами прав человека с позиций естественного права выступают свобода, справедливость, человеческое достоинство, человеческое счастье, то позитивистское толкование предполагает наличие в правах человека элементов соотношения индивида и государства в плане их взаимной ответственности (со стороны государства - эффективных гарантий соблюдения и защиты прав человека).

Как уже отмечалось ранее, положение личности определяется разнообразными правовыми нормами, которые опосредуют ее связи с обществом в целом и с другими индивидами в частности. Все это характеризует собой общественное положение личности.

Под правовым статусом личности следует понимать юридически закрепленное положение человека в обществе, его права, свободы и обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством.

Исходя из этого, различают общий, специальный и индивидуальный правовые статусы.

Правовое положение личности объединяет элементы в три уровня:

- 1) права, свободы и обязанности как ядро правового положения личности;
- 2) гражданство, правосубъектность и юридические гарантии как условия реализации прав, свобод и обязанностей;
- 3) принципы правового положения личности как исходные, основополагающие начала, интегрирующие нормативное содержание прав, свобод и обязанностей личности, а также условия их реализации, что позволяет выделить такие виды правового статуса личности, как:

Общий (конституционный) правовой статус - статус лица как гражданина государства, члена общества, определяется конституцией страны, является единым, одинаковым для всех, характеризуется относительной стабильностью и обобщенностью¹.

Специальный (родовой) статус - выражает особенности положения определенных категорий граждан (курсантов, рабочих, военнослужащих,

¹ Конституционное право России / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. А. Т. Карасев.

учителей, пенсионеров, предпринимателей, сотрудников органов внутренних дел и т. д.).

Индивидуальный статус - отражает правовой статус отдельной личности, учитывая пол, возраст, семейное положение, выполняемую работу. Этот статус динамичен, изменяется вместе с происходящими в жизни данной личности переменами различного характера.

Однако в правовой литературе на сегодняшний день встречаются и дополнительные градации статусов личности, так, ряд авторов выделяют следующие статусы¹:

Международно-правовой статус - опосредован нормами международного права. Субъектами могут выступать отдельные физические лица (беженцы, вынужденные переселенцы, лица, находящиеся в международном розыске), государства, международные организации.

Отраслевой правовой статус - конституционный, административно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой, семейно-правовой и т. д.

Постоянный и временный - гражданство, депутатство.

Разовый - член избирательной комиссии.

Категория «правовой статус личности» не является статичной и подвержена динамическому изменению с течением времени, к примеру, с наступлением определенного возраста, а также в связи со вступлением индивида в определенного рода общественные отношения, неизменным является сочетание условного «треугольника» - права, свободы и обязанности.

¹ Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Указ. соч. С. 23.

§ 2. Виды прав и свобод человека.

Виды обязанностей человека и гражданина

С целью проведения градации различного рода прав и свобод человека и гражданина на первом этапе следует обратить внимание на те права, которые в силу их особой правовой защищенности и закрепления их в основах законодательства того или иного государства именуется как *конституционные права и свободы*.

В конституциях большинства современных государств закреплены важнейшие основные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы человека. Более конкретно указанные права и свободы определяются отраслевым законодательством. Благодаря этому человек имеет возможность защищать свои субъективные права – те конкретные правомочия, которые возникают у него на основе норм права, установленных законодательством страны¹.

Считается, что они фиксируют наиболее «существенные, коренные, принципиальные связи и отношения» между личностью, обществом, государством². Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод признают, что этот перечень не является исчерпывающим. В Конституции РФ по этому поводу говорится: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55).

Вторая глава Конституции Российской Федерации «Права, свободы человека и гражданина» одна из самых объемных по содержанию из 137 статей – 48 норм определяют правовой статус человека и гражданина.³

Конституционные права и свободы – это закрепленные в конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения.

Конституционные права, свободы и обязанности фиксируют правовое положение граждан не в целом, а лишь его основы, в связи с чем справедливым видится мнение ряда авторов о том, что, к примеру, перечисление конституционных прав и свобод в соответствующем разделе, главе конституции того или иного государства само по себе еще не гарантирует их прямое действие и обязательное и беспрекословное

¹ Беляева О.В. Юридическая природа равноправия // Наука и практика. 2016. № 2 (67). С.12-14.

² Юридические гарантии конституционных прав и свобод личности в социалистическом государстве / под ред. Л. Д. Воеводина. М., 1987. С. 21.

³ Клевцов С.В. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительная характеристика: монография / С.В. Клевцов. Орел, 2009.

исполнение, а лишь задает некие стандарты, развитие и реализация которых возлагается на отраслевое законодательство и специализированные правообеспечительные и правоохранительные органы.

Вместе с тем именно для категории конституционных прав, свобод и обязанностей характерны следующие отличительные признаки:

а) определение их в качестве базовых (основных), системообразующих;

б) обладание наивысшей юридической силой и, как следствие, наличие механизмов особой повышенной защищенности (в т. ч. через специализированные инстанции, к примеру Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов РФ).

Основной закон не выделяет самостоятельных групп прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, основные права и свободы граждан можно классифицировать и объединить в группы, исходя из однородности регулируемых ими общественных отношений: гражданские (личные) права и свободы, политические права и свободы, социально-экономические и духовно-культурные права и свободы. Следует обратить внимание на проводимое в Конституции РФ разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина, исходя из логики последовательности их изложения. Так, современное конституционное законодательство выдвигает на первое место личные права, затем - публичные (политические), только потом - социально-экономические права.

В зависимости от субъекта обладания правом допустимо выделить права человека и права гражданина. Эти две категории обычно упоминаются в одной «связке», однако их содержание не тождественно. Права человека проистекают из естественного права, а права гражданина - из позитивного, хотя те и другие носят неотъемлемый характер. Права человека, как уже отмечалось ранее, являются исходными, они присущи всем людям от рождения, независимо от того, являются ли они гражданами какого-либо государства, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом в силу его принадлежности к государству, выраженной в наличии у него гражданства.

Другое основание классификации также связано с характером субъектов прав, свобод и обязанностей. Речь идет о разделении прав, свобод и обязанностей по форме осуществления на индивидуальные и коллективные. Индивидуальное право часто может осуществляться коллективно, но отличие его от коллективного права в том, что оно вполне может осуществляться и защищаться индивидуально, тогда как коллективные права по своей природе не могут осуществляться индивидуально. Например, право на индивидуальные и коллективные споры (ч. 4 ст. 37 Конституции Российской Федерации), где право на

забастовку коллективное, потому что индивидуальная забастовка не забастовка, а, к примеру, прогул.

По степени абсолютизации выделяют абсолютные права, не подлежащие ограничению ни в коем случае, и относительные.

Существует ряд иных оснований для возможной классификации прав и свобод человека и гражданина, но, на наш взгляд, справедливее будет применить общепризнанную систему, по которой права, свободы и обязанности можно разделить *по содержанию*:

1) на личные права, свободы человека и гражданина (содержащиеся в ст. 19-28 Конституции РФ);

2) политические - посредством которых граждане могут участвовать в управлении государством (ст. 29-33 Конституции РФ);

3) социально-экономические (ст. 34-42 Конституции РФ) - направленные на свободное и всестороннее развитие личности и культурные (ст. 43, 44 Конституции РФ соответственно) (применимо также объединение этих прав в одну группу и их наименование «социально-культурные»).

Личные права, свободы составляют первооснову правового статуса личности. Они охватывают фундаментальные аспекты личности, выражают гуманистические основы жизни общества, защищают пространство личной жизни человека, индивидуальную свободу от вмешательства извне. Большинство из них носят абсолютный характер, т. е. являются не только неотъемлемыми, но и не подлежащими ограничению в соответствии со ст. 56 Конституции РФ. Отсюда повышенный уровень гарантий и охраны этих прав и свобод¹.

Среди личных прав и свобод человека и гражданина особое значение имеют такие права, как право на жизнь, достоинство личности, личная свобода и неприкосновенность, в частности, неприкосновенность частной жизни, право на личную и семейную тайну, право на защиту чести и доброго имени человека, право на неприкосновенность жилища, право самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность, право на свободный выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, право на свободный выезд за пределы России и на беспрепятственное возвращение обратно, свобода совести, свобода вероисповедания.

Политические права, свободы связаны с обладанием гражданством государства в отличие от основных личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку. Связь политических прав и свобод с гражданством не означает, что они вторичны, производны от воли государства. Так же, как и личные

¹ Конституционное право Российской Федерации: учеб. для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С. И. Носов. М., 2014. 391 с.

права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы (ст. 2 Конституции РФ).

Естественный характер этих прав вытекает из того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Эта важнейшая основа конституционного строя реализуется через политические права и свободы каждого гражданина.

К политическим правам, свободам относятся право на народное представительство, право избирать и быть избранным, право голоса на референдумах, право иным образом принимать участие в выборах и референдумах, право нормотворческих инициатив, право на осуществление местного самоуправления, свобода мысли и слова, право на поиск, получение, передачу, производство, распространение информации, свобода массовой информации, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, право на участие в управлении делами государства, в т. ч. право на доступ к государственной службе и на участие в отправлении правосудия, право на личные и коллективные обращения¹ в государственные органы, органы местного самоуправления и др.

Социально-экономические права и свободы призваны дать возможность людям свободно осуществлять различного рода экономическую деятельность.

Первостепенное значение в числе социально-экономических прав принадлежит праву частной собственности, на свободное использование своих способностей и имущества, а также права на труд.

Социально-культурные права и свободы нацелены на обеспечение людям возможности творческого развития, приобщения к потребностям своего и других народов, цивилизаций, приумножения и совершенствования культурной среды. В их числе право пользования родным языком, право на свободный выбор языка, свободы воспитания, обучения и творчества, право на свободный выбор и распространение религиозных и иных убеждений, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества.

Вместе с тем положения гл. 2 Конституции РФ не исчерпываются обозначением только прав и свобод человека и гражданина, а в положениях ст. 46-64 раскрываются отдельные гарантии прав человека, а также конституционные обязанности.

¹ Мещерягина В. А. Соотношение конституционных прав граждан и конституционного права на обращение в Российской Федерации // Проблемы реформирования российской государственности: итоги и перспективы: материалы ежегодной науч.практ.конф. студентов и молод. учен. (г. Екатеринбург, 5 декабря 2014 г.). Екатеринбург, 2014. С. 95-97.

Конституционная обязанность человека и гражданина – установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в его конституции необходимость для гражданина действовать, вести себя определенным образом и нести ответственность за свое неправомерное поведение. Большая часть обязанностей закрепляется отраслевым законодательством (трудовым, гражданским, семейным, экологическим и т.д.), ряд обязанностей, как и прав, вытекает из принадлежности лица к гражданству.

Обязанности граждан – это объективно необходимые требования общества и государства к человеку и гражданину, необходимость совершать известные действия в пользу государства, общества и других лиц. Чтобы успешно реализовать субъективные права и свободы, личность должна исполнять возложенные на неё обязанности.

Закрепленные в Конституции РФ, они определяют вид и меру общественно необходимого должного поведения, предъявляют обязательные требования к поведению и действиям субъектов.

При этом важно учитывать следующие положения Конституции РФ:

а) *равенство обязанностей* (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ);

б) *уважение прав и свобод других лиц*, так, ч. 3 ст. 17 Конституции РФ устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция РФ закрепляет следующие конституционные обязанности человека и гражданина.

1. *Соблюдение Конституции РФ и законов*. Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах, о чем говорится в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. По сути, она распространяется и на все категории лиц, находящихся на территории РФ, поскольку нельзя допустить, чтобы кто-то из проживающих в стране имел привилегию не соблюдать действующие в этой стране законы. Соблюдение Конституции РФ и законов - всеобщее правило, не знающее исключений. Руководствуясь данным положением, правильным будет понимание того обстоятельства, что данная конституционная обязанность, по сути, возлагает на каждого необходимость соблюдать в т. ч. и нормы отраслевого законодательства, закрепляющего отдельные права и обязанности человека и гражданина.

2. *Забота о детях и нетрудоспособных родителях*. В частях 2 и 3 ст. 38 Конституции РФ закреплены две конституционные обязанности граждан: во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании; во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих детей и родителей, когда они еще или уже не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности.

3. *Получение основного общего образования.* Конституция РФ возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, на родителей и лиц, их заменяющих, - обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ). Естественно, дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности, поэтому в большей мере данное положение проецируется на их родителей и органы опеки и попечительства. Трудно даже представить себе, какого рода ответственность может последовать за неисполнение данного рода обязательства самим лицом, кроме как невозможность поступления без соответствующего образования в образовательную организацию высшего образования или невозможность замещения отдельных должностей.

4. *Забота о памятниках истории и культуры.* Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ). Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры.

5. *Уплата налогов и сборов.* Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ). Это элементарное требование к человеку и гражданину, который живет в обществе и пользуется благами государственной деятельности. С помощью налогов государство обеспечивает обороноспособность и безопасность граждан, развивает экономику, образование, науку, здравоохранение в интересах всего общества.

6. *Сохранение природы и окружающей среды.* Так, ст. 58 Конституция РФ гласит: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

7. *Защита Отечества и обязанность воинской службы.* Следует учесть, что Конституция РФ объявляет защиту Отечества «долгом и обязанностью гражданина РФ» (ст. 59). В данном случае правовая обязанность соединяется с моральной категорией (долгом), тем самым образуя непреложный закон гражданского поведения.

При рассмотрении вышеизложенного акцент был сделан на положениях Конституции РФ как акта высшей юридической силы, имеющего прямое действие на всей территории Российской Федерации, что само по себе не исключает возможности расширения круга прав, свобод и обязанностей в региональном и отраслевом законодательстве Российской Федерации.

§ 3. Международные универсальные нормы и стандарты в области защиты прав и свобод человека. Региональные международные акты в области защиты прав человека

Функционирование механизма международной защиты прав человека направлено на создание дополнительных гарантий их соблюдения государствами.

Функции международной и внутригосударственной защиты прав человека разграничиваются следующим образом:

- *на международном уровне* разрабатываются международные стандарты в области прав человека и действуют контрольные органы за их соблюдением,

- *на национальном уровне* государства приводят свое законодательство в соответствие с международными стандартами и гарантируют их выполнение.

Норма о приоритете общепризнанных норм международного права по правам человека появилась в российском законодательстве только незадолго до принятия Конституции 1993 г. - вначале в Декларации прав и свобод человека и гражданина России от 22 ноября 1991 г., затем в ст. 32 Конституции РФ-России 1978 г. (с изменениями и дополнениями на декабрь 1992 г.). В обоих случаях это были нормы, идентичные по содержанию, они гласили: «Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации (в Декларации - РСФСР)».

Однако указанная прежняя конституционная норма не воспринята новой Конституцией, которая теперь установила: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ).

Смысл этой статьи прочитывается так: права человека признаются и гарантируются Конституцией, которая закрепляет их согласно общепризнанным нормам международного права.

Международные средства защиты прав и свобод - создаваемые в соответствии с международными нормативными актами специальные органы, которые наделяются полномочиями по принятию, рассмотрению и оценке обращений индивидов.

Международные соглашения в области прав и свобод человека:

1. Всеобщая декларация прав человека 10 декабря 1948г.;
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966г.;
3. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г.;

4. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах;

5. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни.

6. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950г. (Римская конвенция).

7. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания,

8. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Всеобщая Декларация прав человека – один из первых комплексных документов, положивших начало процессу формирования международного гуманитарного права в его современном виде¹. Следует учитывать обстоятельства, при которых после мирового вооруженного конфликта в 1948 г. принимался данного рода акт, возможно, именно поэтому Декларация не содержит обязывающих норм, имеет рекомендательное значение, провозглашает в качестве задачи стремление к обеспечению прав человека, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства². Значение Декларации состоит в том, что она основывается на неделимости прав человека, так, исходя из положений декларации, каждое право и каждая свобода не могут противопоставляться другим правам и свободам и использоваться в ущерб им.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., в свою очередь, уже обязывает каждое государство-участника уважать и обеспечивать права, признаваемые Пактом за всеми лицами, находящимися в пределах территории. Пакт не допускает дискриминации, наделения и пользования правами по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального и социального происхождения, рождения или иного обстоятельства. В Пакте сформулированы конкретные права и свободы человека.

В Пакте закреплены общепризнанные права и свободы, среди которых свобода мысли, совести и религии, право беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их, право на мирные собрания и т. д.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. содержит конкретные экономические, социальные и культурные права. В частности, именно в данном пакте декларируется право на труд, на забастовку, право на достойный жизненный уровень, свободу профсоюзов.

¹ Права человека и их обеспечение органами внутренних дел: сб. норм.-правовых актов / под общ. ред. д-ра юрид. наук Н. П. Маюрова. СПб, 2013. 384 с.

² Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Указ. соч.; Ковалев А. А. Указ. соч.

Оба пакта ратифицированы в Советском Союзе, вступили в силу в 1977 г. и исполняются Российской Федерацией в силу правопреемственности и признания данного рода международных стандартов.

Международные стандарты – устанавливаемые в различного рода международных актах нормы, положения, принципы и стандарты, обязательные к исполнению сторонами-участниками договоров и соглашений, и, как правило, конкретизируемые в национальном законодательстве. Примером этому является органичное включение в положения главы 2 Конституции РФ большей части положений обозначенных актов.¹

Безусловно, фактическое декларирование прав и свобод человека и гражданина в различного рода нормативных правовых актах вне зависимости от степени и территории их действия само по себе не означает автоматического их исполнения, что обуславливает необходимость формирования специализированных инстанций по их обеспечению. Международные механизмы — это система международных органов, целевое назначение которых в первую очередь заключается в осуществлении контроля за деятельностью государств в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Обозначенные выше источники международного права предусматривают комплексную систему обеспечения и защиты через универсальные механизмы, такие как ООН, ЭКОСОС (Экономический и социальный совет ООН), Комиссия по правам человека, Верховный комиссар ООН по правам человека, Комитет по правам человека, МОТ (международная организация труда) и т. д.²

¹ Алексеева Л.А. Соотношение международного и национального законодательства в сфере защиты прав человека // Экономические и гуманитарные науки. 2016. № 8 (295). С. 21-27.

² Ковалев А. А. Указ. соч.

§ 4. Статус и особенности организации Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)

Особое значение для стран Евразийской части мирового сообщества имеет акт регионального значения - Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. с дополнительными протоколами к ней, ратифицированная РФ в 1998 г., где помимо перечисления общепризнанных стандартов прав и свобод человека и гражданина, распространяемых на страны - участники Совета Европы - продекларированных в разделе I и в протоколах к ней, на себя обращает внимание факт обозначения в самом наименовании слова «защита» и, как следствие, включение в содержание Конвенции в разделе Специализированного механизма гарантирования возможности отстоять права граждан в условиях их нарушения в Европейском Суде по правам человека (Страсбург) - ЕСПЧ, обязательное исполнение решений которого по любому делу возлагается на стороны, заключившие и участвующие в Конвенции.

Иного рода примерами региональных инстанций по обеспечению прав и свобод человека гражданина будут являться ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), СНГ (Содружество Независимых Государств), ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество) и др.

Особое значение имеет деятельность ЕСПЧ. Так, в 1998 г. был реформирован механизм контроля за соблюдением государствами - членами Совета Европы норм Конвенции по защите прав и свобод человека. При этом особое значение приобрела деятельность Страсбургского суда.

Страсбургский Европейский суд по правам человека - это постоянно действующий суд, компетенция которого определяется решением вопросов, касающихся толкования и применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней. Любая сторона - участница Конвенции может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и протоколов к ней другой стороной-участницей. Суд также может получать жалобы от любого физического лица или любой группы частных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения стороной-участницей прав, предусмотренных Конвенцией.

Государства-участники обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права и работе суда.

Число судей равно числу государств-участников Конвенции, судьи избираются сроком на 6 лет и могут быть переизбраны. Срок полномочий судьи истекает по достижении возраста 70 лет. Расходы по функционированию суда несет Совет Европы. В настоящее время

юрисдикция Европейского Суда по правам человека распространяется на 47 стран - участниц Совета Европы¹.

По состоянию на начало 2015 г. в ЕСПЧ находится в очереди на рассмотрении свыше 69 000 обращений, и это только те, которые признаны приемлемыми². Из них, по данным информационного портала, 9800 жалоб направлены против Российской Федерации. Таким образом, по этому показателю наше государство входит в тройку «лидеров», что, безусловно, обязывает нас уделять большее внимание принятию необходимых мер по недопущению нарушений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Статистические показатели работы Европейского суда по правам человека

(ЕСПЧ: статистика в 2016 году)
с 1 января по 1 ноября 2016 года

	За 2016 год	Для сравнения за 2015 тот же период	+/-
Очередь жалоб*:	74,250	64,850 на 01.01.2016	+14%
Жалобы против России*	8,000	9 150 на 01.01.16	-11%
Рассмотрено жалоб	31,676	37,701	-16%
Поступило новых жалоб*	41,250	34,300	+20%
Коммуницировано	8,425	11,154	-24%
Жалобы ожидающие регистрации	12,500	10,000 на 01.01.16	25%
В регистрации отказано	17,400	27,450	-37%

* только те жалобы, которые надлежащим образом оформлены и подлежат рассмотрению Судом (остальные рассматриваются Секретариатом)

Следует отметить, что ЕСПЧ в своей деятельности не подменяет внутригосударственную судебную систему отдельных государств и не являет собой обязательную апелляционную инстанцию обжалования соответствующих судов, а в большей степени дополняет вариативности в выборе механизмов защиты прав и свобод человека в условиях исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты, так как это установлено в положениях ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

¹ По материалам, размещенным на официальном сайте Европейского Суда по правам человека. [Электронный ресурс] URL: <http://www.echr.coe.int/>.

² [Электронный ресурс] - URL: <http://www.roseurosud.org>.

§ 5. Международные организации по защите прав человека

В 1993 году Конституция Российской Федерации закрепила право каждого российского гражданина «обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ), в том числе и в Организацию Объединенных Наций.

Создание ООН и принятие Устава положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в этой области. Устав ООН явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека.

Как известно, ООН возникла в ответ на агрессию и преступления против человечности, совершенные фашизмом в годы второй мировой войны.

ООН – это всемирная ассоциация государств, которые, подписывая Устав Организации Объединенных Наций, одобряют ее цели и выражают согласие действовать в соответствии с принципами.

Устав ООН был подписан в Сан-Франциско (США) 26 июня 1945 г. на Конференции Объединенных Наций по вопросу о создании международной организации. Устав вступил в силу 24 октября 1945 г. после ратификации его СССР, США, Великобританией, Францией, Китаем и большинством других государств, подписавших Устав ООН. Этот день был объявлен *Днем создания ООН*.

Структура ООН:

1. Генеральная ассамблея;
2. Совет безопасности;
3. Экономический и социальный совет;
4. Совет по опеке;
5. Международный суд;
6. Секретариат.

Цели ООН:

- Поддерживать международный мир и безопасность;
- Развивать дружественные отношения между нациями;
- Осуществлять многостороннее сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера, в *обеспечении уважения к правам человека и основным свободам независимо от расы, пола, языка и религиозных убеждений*;
- Быть центром для согласования усилий наций в достижении этих общих целей.

Организация объединенных наций рассматривает и обсуждает вопросы, касающиеся прав человека, по сути дела, во всех своих структурах, но в интересующем нас аспекте - защита прав человека - главную роль иг-

рают Генеральная ассамблея, Экономический и социальный совет и конвенционные, договорные органы, т. е. различные комитеты, созданные в соответствии с пактами и конвенциями.

Механизмы ООН по защите прав человека.

1. Центральные органы ООН по правам человека.

- Комиссия ООН по правам человека.

- Подкомиссия по поощрению и защите прав человека.

2. Органы, созданные для контроля за выполнением соглашений («договорные органы»). При ЭКОСОС.

- Комитет по правам человека.

- Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

- Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

- Комитет против пыток.

- Комитет по правам ребенка.

3. Другие процедуры в рамках системы ООН.

- Процедуры ЮНЕСКО.

- Процедуры Международной организации труда.

4. Специализированные экономические учреждения ООН.

Комиссия по правам человека

Сообщения от отдельного человека или группы людей, которые стали жертвами нарушений, а также от любого отдельного человека или группы людей, которые имеют непосредственные и достоверные данные о таких нарушениях, допустимы и в центральных органах ООН по правам человека - Комиссии по правам человека и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Однако следует особо подчеркнуть, что эти процедуры были разработаны до принятия двух пактов о правах человека и их цель состоит не в том, чтобы обеспечить юридическую защиту отдельных жертв нарушений прав человека, а в том, чтобы собрать информацию о систематических и грубых нарушениях прав человека.

Комиссия ООН по правам человека основывает свою деятельность на ст. 68 Устава ООН. Она была создана в 1946 г. как одна из шести функциональных комиссий Экономического и социального совета ООН. В настоящее время ее членами являются 53 государства. Комиссия действует как политическая структура, и работающие в ней делегации представляют свои государства и отстаивают их политику.

Мандат Комиссии состоит в том, чтобы она занималась всеми проблемами прав человека. Комиссия имеет в своем распоряжении две процедуры реагирования на нарушения прав человека. Одна из них основана на резолюции ЭКОСОС 1235 от 6 июня 1967 г. и носит публичный (гласный, открытый) характер, в то время как другая, исходящая из резолюции ЭКОСОС 1503 от 27 мая 1970 г., является закрытой.

На основе процедуры, изложенной в резолюции 1235, Комиссия разработала два различных механизма своей деятельности - региональный (по отдельным государствам) и тематический (проблемный). Первый из них подразумевает подготовку доклада о положении дел с правами человека в каком либо государстве. С этой целью Комиссия может назначить авторитетного специалиста своим специальным докладчиком либо специальным представителем, или же просить его выступить в качестве независимого эксперта при Комиссии. Комиссия может также обратиться к Генеральному секретарю ООН с просьбой, чтобы он сам назначил такого авторитетного специалиста. Второй механизм (тематический, проблемный) подразумевает исследование определенной разновидности нарушений прав человека, проводимое не в отдельно взятой стране, а в глобальном масштабе. Чтобы провести такое исследование, Комиссия может либо назначить специального докладчика, либо создать рабочую группу.

Процедура 1503 представляет собой общий механизм, посредством которого сообщения о нарушениях прав человека выносятся на рассмотрение Комиссии по правам человека. Все меры, предпринимаемые в соответствии с этой процедурой, носят конфиденциальный характер, до тех пор, пока комиссия не представит соответствующий доклад ЭКОСОС ООН.

Процедура 1503 многоступенчата, однако каждый новый этап ее грозит виновнику все более жесткими санкциями, и это обстоятельство иногда весьма эффективно действует на правительства, побуждая их сотрудничать с органами ООН.

На основе доклада Комиссии Экономический и социальный совет направляет государствам рекомендации относительно тех мер, которые следует принять по рассмотренным проблемам.

СССР и другие социалистические страны не признавали эти процедуры и не отвечали на поступающие из ООН запросы, считая, что это является нарушением их суверенитета и вмешательством во внутренние дела.

Деятельность Комиссии по правам человека осуществляется в форме сессий, которые проходят ежегодно в Женеве в течение шести недель с начала февраля до середины марта. На сессиях могут присутствовать представители государств, не являющихся членами Комиссии, а также представители специализированных учреждений ООН, национально освободительных движений и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС. Все эти делегации имеют в Комиссии статус наблюдателя: они могут участвовать в ее работе, но не имеют права голоса при принятии решений.

В ходе ежегодной весенней сессии Комиссии принимается более ста резолюций и решений по различным правозащитным вопросам, в том числе по положению в области прав человека в отдельных странах. Помимо резолюций Комиссия может принимать решения, а также так называемые Заявления Председателя сессии. Основное (но не единственное) различие

между резолюциями и Заявлениями Председателя заключается в том, что последние обязательно принимаются на основе консенсуса, а для принятия резолюций возможно проведение голосования. То есть в том случае, если хотя бы одно из государств - членов Комиссии по правам человека (а всего их, напомним, 53) имеет возражения по тексту проекта Заявления Председателя, то оно уже не может быть принято в виде Заявления, а должно обрести форму резолюции или же вообще должно быть снято с рассмотрения. Кроме того, Заявления Председателя сессии разрабатывают те же самые правительственные делегации (как правило, с участием того государства, по ситуации в котором будет делаться Заявление), а Председатель сессии всего лишь зачитывает его на пленарном заседании.

До 1990 г. Комиссия не располагала механизмом действия в чрезвычайных ситуациях, который позволял бы ей незамедлительно откликаться на серьезные нарушения прав человека, происходящие в периоды между сессиями. 25 мая 1990 г. ЭКОСОС принял резолюцию 1990/48, которая дала Комиссии право проводить, с согласия большинства своих членов, специальные сессии. Чтобы использовать это право, Комиссия 3 марта 1992 г. приняла резолюцию 1992/55, определившую критерии и процедуры, позволяющие Комиссии реагировать на чрезвычайные ситуации и созывать специальные сессии. Первая такая сессия была созвана в Женеве в августе 1992 г. по инициативе США и посвящалась обсуждению положения в бывшей Югославии.

Интерес представляют факты из деятельности Комиссии ООН по правам человека, касающиеся России.

На завершившейся 28 апреля 2000 года 56-й сессии Комиссии была принята резолюция о положении в Чеченской Республике Российской Федерации. В свое время, в 1995-1996 гг., Комиссия по правам человека уже принимала Заявления Председателя по ситуации в Чечне. Тогда российская сторона дала согласие на использование в тексте критических пассажей в свой адрес (неизбирательное и непропорциональное применение силы, разрушение гражданских объектов и т. д.). Ввиду того что, по мнению российских властей, начавшаяся в 1999 г. антитеррористическая операция на Северном Кавказе существенно отличается от первой чеченской кампании, на 56-й сессии Комиссии по правам человека российская сторона не согласилась на формулировки очередной резолюции, принятые в 1995-1996 гг. Западные же страны действовали строго по шаблону 1995-1996 годов, а именно: предлагали российской делегации согласиться на принятие якобы выгодного для нее консенсусного Заявления Председателя. В противном же случае, если российская сторона вдруг заупрямится, всегда можно было пригрозить принятием резолюции. Здесь важно заметить, что Заявление Председателя традиционно считается более мягким итогом обсуждения на сессии Комиссии страновой ситуации, нежели резолюция. Однако внешность весьма обманчива, и по своим последствиям эти два

решения могут быть разными по форме, но при одинаковом содержании они будут иметь совершенно равнозначные последствия для затрагиваемых ими стран.

Таким образом, западные делегации на сессии попытались сыграть на внешней притягательности для России Заявления Председателя, однако при этом в проект такого Заявления они включили все те же самые неприемлемые для российской стороны элементы, что и в проект резолюции. По сути же проект резолюции и проект Заявления Председателя практически идентичны и оба предусматривали создание механизма постоянного международного мониторинга за гуманитарной и правозащитной ситуацией в Чечне. Кроме того, оба проекта содержали острые критические выпады в адрес действий российских властей на Северном Кавказе.

Что же касается инициаторов чеченского сюжета, то на заседании Комиссии им, конечно же, было намного выгоднее принятие именно консенсусного Заявления Председателя, при котором Россия сама дала бы согласие на постоянный международный мониторинг.

Таким образом, российская сторона не согласилась на явно неприемлемый для нее вариант Заявления Председателя, в результате чего состоялось голосование по проекту резолюции. Последняя была принята 25 голосами "за" (в основном западные и восточноевропейские страны) при 7 голосах "против" (Россия, Китай, Индия, Куба, Конго, Шри Ланка и Мадагаскар) и 19 (!) воздержавшихся, при этом делегации двух стран в момент голосования в зале заседаний отсутствовали (Марокко и Либерия).

Важно помнить, что резолюции Комиссии ООН по правам человека носят рекомендательный характер и государства не несут юридического обязательства выполнять их положений. Более того, Россия проголосовала против данной резолюции и, таким образом, не стала связывать себе руки в вопросе сотрудничества с правозащитными механизмами Комиссии.

Комментируя ситуацию вокруг обсуждения в международных структурах ситуации в Чечне, некоторые российские юристы, явно солидаризируясь с официальной позицией власти, делают акцент на так называемой политике «двойных стандартов».

Подчеркивается, что одним из самых «непроходных» аргументов российской стороны в данном аспекте является тезис о широкомасштабных нарушениях прав человека в Чечне во времена режимов Д. Дудаева и А. Масхадова. Дело в том, что согласно классической правозащитной доктрине единственным автором нарушений прав и свобод человека могут быть только государства или его агенты. Во всех же остальных случаях следует говорить об обычных уголовных преступлениях. (Здесь уместно заметить, что в сторону отхода от классической, государственно центристской, доктрины прав человека движется в своем прецедентном праве и Европейский Суд по правам человека. В частности, анализ отдельных вынесенных им решений по итогам рассмотрения некоторых дел позволяет

предположить, что Суд допускает возможность нарушения прав или свобод человека и физическими лицами, а не только государствами или их агентами. Кроме того, не следует забывать и о доктрине пределов прав и свобод человека: для отдельного человека они заканчиваются там и тогда, где и когда начинаются права и свободы других лиц). Иначе тем же террористическим или бандитским группировкам будет присвоен статус, схожий со статусом государства. Поэтому, мол, недопустимо называть то, что творилось при Дудаеве и Масхадове, нарушениями прав и свобод человека. Именно по этой причине в принятой на Комиссии ООН по правам человека резолюции по Чечне нет ни единого упоминания о беззакониях, творившихся в республике при Дудаеве и Масхадове. И именно в этом канд. юрид. наук Г. Лукьянцев усматривает политику «двойных стандартов» зарубежного сообщества в отношении российской власти.

Можно также упомянуть о том, что в ходе той же 56-й сессии Комиссии ООН по правам человека все западные и восточноевропейские страны - члены Комиссии (за исключением США, которые воздержались) проголосовали против выдвинутой Турцией и поддержанной Россией резолюции «Права человека и терроризм». Причины такой позиции при голосовании те же, что описаны выше.

В 2003 г., как и в 2002 г., Комиссия ООН по правам человека не приняла резолюцию по нарушениям прав человека в Чечне. Проект резолюции был внесен на рассмотрение по инициативе стран Евросоюза и призывал Россию расследовать случаи убийств и применения пыток в Чечне. В нем выражалась серьезная озабоченность положением дел в Чечне и отмечалось, что пытки, казни без суда и похищения людей там распространились до такой степени, что России необходимо заняться расследованием ситуации.

С резкой критикой в адрес этого документа, помимо России, выступили Куба, Китай, Индия, Сирия и Ливия. Они обратили внимание на позитивные перемены в республике, и в частности, на большое значение состоявшегося 23 марта 2003 г. референдума.

Среди крупных неевропейских стран, поддержавших проект резолюции, - Австралия, Канада и Мексика. Япония и Южная Корея воздержались. Из 15 стран Европейского союза в комиссию ООН по правам человека сейчас входят восемь, они готовили проект и, естественно, голосовали за него: в их числе Франция, Германия и Великобритания.

В итоге за резолюцию проголосовали 15 государств, против - 21. 17 стран отнеслись к проблеме с безразличием и при голосовании воздержались.

Как отмечается в пресс релизе, распространенном в Женеве 25 апреля 2003 г. представителями Хьюман Райтс Вотч в ООН, Комиссия ООН по правам человека переживает серьезный упадок: «Комиссия оказалась зажатой между теми правительствами, которые добиваются ее ослабления, и

теми, у кого не хватает политической воли призвать их к ответу. Нынешняя сессия в очередной раз подчеркивает неотложную необходимость реформы Комиссии, первым шагом которой должна стать выработка четких критериев членства». Хьюман Райтс Вотч уже указывала на то, что непременными условиями членства должны быть ратификация страной кандидатом ключевых международных договоров о правах человека, соблюдение обязательств по предоставлению отчетов в контролирующие органы, направление постоянных приглашений правозащитным экспертам ООН, а также отсутствие за последнее время резолюций Комиссии с осуждением данной страны за нарушения прав человека. Между тем весной 2003 г. соискателями места участника следующей сессии Комиссии стали несколько стран с вопиющей правозащитной практикой, такие как Куба, Иран, Северная Корея и Саудовская Аравия.

Позитивным моментом в работе сессии 2003 г. Комиссии ООН по правам человека стало создание рабочей группы по выработке Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего механизм индивидуальных обращений. Комиссия намерена также рассмотреть резолюцию о необходимости соблюдения прав человека в борьбе с терроризмом, хотя для этого и не создан специальный мониторинговый механизм.

У Комиссии по правам человека существует вспомогательный орган - **Подкомиссия по поощрению и защите прав человека**. Она была создана в 1947 г. и до 1999 г. называлась Подкомиссией по предотвращению дискриминации и защите меньшинств.

В отличие от Комиссии, Подкомиссия состоит из независимых экспертов. Члены Подкомиссии и их заместители избираются на персональной основе и выполняют свои обязанности свободно, без какого либо воздействия со стороны государств. Отбор 26 экспертов осуществляется в соответствии с принципом справедливого географического представительства.

Подкомиссия представляет собой исполнительный орган Комиссии и имеет следующие задачи: проводить исследования в свете Всеобщей декларации прав человека, представлять Комиссии рекомендации относительно предотвращения дискриминации и выполнять любые другие поручения, данные ей ЭКОСОС или Комиссией.

Сессии Подкомиссии проводятся в Женеве ежегодно и продолжаются в течение четырех недель. Подобно Комиссии, Подкомиссия может создавать рабочие группы, действующие либо перед сессией, либо во время сессии. Она также широко пользуется услугами специальных докладчиков, назначаемых ею для подготовки исследований или докладов по определенным проблемам. Заседания Подкомиссии открыты для представителей государств, специализированных учреждений и других органов ООН, освободительных комиссий и неправительственных организаций, имею-

щих совещательный голос при ЭКОСОС. Все они участвуют в работе Подкомиссии на правах наблюдателей.

Выделим основные различия между процедурой 1503, на основе которой преимущественно выстроено рассмотрение сообщений о нарушениях прав человека в Комиссии по правам человека, и процедурой Факультативного протокола. Они заключаются в следующем:

а) процедура 1503 предусматривает рассмотрение ситуаций, процедура Факультативного протокола касается рассмотрения частных жалоб;

б) в основе процедуры 1503 лежит резолюция одного из органов системы ООН - Экономического и социального совета. Для того чтобы эта процедура действовала, необходимо добровольное сотрудничество государств. Процедура Факультативного протокола принята на основе международного договора, и это соглашение налагает на его участников обязательство рассматривать представленные против них жалобы;

в) процедура 1503 применяется в отношении всех государств. Процедура Факультативного протокола действует только в отношении тех государств, которые являются полноправными участниками Пакта и Протокола;

г) процедура 1503 охватывает рассмотрение всех прав человека и основных свобод, в то время как процедура Протокола касается лишь тех гражданских и политических прав, которые провозглашаются в Международном пакте о гражданских и политических правах;

д) по процедуре 1503 в ООН могут обращаться любые лица, группы лиц, неправительственные организации, если они располагают непосредственными или косвенными данными о предполагаемых нарушениях. В соответствии с процедурой Факультативного протокола сообщение подается лицом, полагающим, что его права нарушены, либо другим человеком, уполномоченным действовать от имени жертвы;

е) в соответствии с процедурой 1503 авторы сообщений не привлекаются к разбирательству, не уведомляются о принятых мерах, пока они не будут оглашены. Автор жалобы уведомляется о получении сообщения и направлении копии тем государствам, где произошло нарушение. Автор сообщения по процедуре Факультативного протокола имеет больше полномочий. Ему сообщается обо всех предпринимаемых мерах, он имеет возможность делать замечания на письменные ответы государств.

Свой вклад в упрочение уважения прав человека вносят специализированные экономические учреждения ООН.

В системе ООН есть довольно много учреждений, занимающихся экономическими проблемами. Все специализированные учреждения имеют программы, направленные на цели экономического развития. Они планируют и финансируют деятельность по экономическому развитию в сотрудничестве с правительствами отдельных стран. Остановимся на важнейших. Это Программа развития ООН (ПРООН), Международный банк

реконструкции и развития (более известный как Всемирный банк) и Международный валютный фонд (МВФ). Поскольку существует связь между экономической политикой и ситуацией с правами человека, есть и связь между описанными выше механизмами защиты прав человека и деятельностью этих учреждений.

Целью экономических программ, рекомендуемых либо финансируемых этими учреждениями, являются улучшение экономического положения стран и рост благосостояния народов. Эта цель имеет отношение к праву на жизнь, провозглашенному в ст. 3 Всеобщей декларации прав человека, а также к праву на необходимый жизненный уровень (включая пищу, жилище, медицинский уход и др.) по ст. 25 Декларации. Она затрагивает также право на образование (ст. 26 Декларации), право на труд (ст. 23), право на социальное обеспечение (ст. 22) и право на развитие, которое является модификацией права на самоопределение.

Рассматривая варианты экономической политики, ПРООН, Всемирный банк и МВФ до недавнего времени взаимодействовали только с правительствами и опирались исключительно на экономические соображения. Основные права человека, такие как право на свободу выражения убеждений (ст. 19 Всеобщей декларации), не говоря уже о праве на развитие, все это время игнорировались.

С началом 1990 х гг. ПРООН использует понятие "гуманитарного развития". Эта концепция предусматривает, помимо всего прочего, наделение людей правом участвовать в принятии решений, затрагивающих их судьбы. С 1989 г. проявляет в своем подходе большую гибкость и Всемирный банк. Эти сдвиги в политике ПРООН и Всемирного банка свидетельствуют о связи между деятельностью этих учреждений и поощрением и уважением прав человека.

Особое место в системе ООН занимает **институт Верховного комиссара по правам человека** – должностное лицо ООН, несущее под руководством генерального секретаря ООН ответственность за деятельность ООН в области прав человека.

Все предпринимаемые в системе ООН действия по поощрению и защите прав человека последние 10 лет координирует Верховный комиссар по правам человека.

В 1993 г., более чем через 40 лет после того, как впервые была выдвинута идея назначить Верховного комиссара Организации объединенных наций для рассмотрения вопросов, касающихся прав человека, Всемирная конференция по правам человека, проходившая в 1993 г. в Вене, рекомендовала Генеральной ассамблее, чтобы та в первоочередном порядке начала изучение вопроса об учреждении поста Верховного комиссара в целях поощрения и защиты всех прав человека (Венская декларация, раздел II, п. 18). Осенью 1993 г. Генеральная ассамблея достигла консенсуса

по проекту резолюции, предусматривавшему учреждение данного поста (резолюция 48/141 от 20 декабря 1993 г.).

В соответствии с этой резолюцией Верховный комиссар ООН по правам человека в ранге заместителя Генерального секретаря является должностным лицом Организации объединенных наций, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря главную ответственность за деятельность ООН в области прав человека, и действует в рамках общей компетенции, полномочий и решений Генеральной ассамблеи, Экономического и социального совета и Комиссии по правам человека. Он координирует все предпринимаемые в системе ООН действия по поощрению и защите прав человека, соответствующие образовательные программы, предоставляет через секретариат ООН по просьбе государств консультативные услуги, а также техническую и финансовую помощь с целью поддержки мер и программ в области прав человека.

Человек на должность Верховного комиссара назначается Генеральным секретарем ООН и утверждается Генеральной ассамблеей с учетом периодической смены сроком на четыре года с возможностью его однократного продления еще на четыре года.

Верховный комиссар должен быть знатоком различных мировых культур (проблема прав человека - всеобщая проблема, права человека универсальны, однако понятие личности как бенефицианта прав в мировых культурах различно), быть знатоком прав человека, обладать личностной целостностью и высоким моральным авторитетом. Верховный комиссар должен выполнять свои обязанности беспристрастно, объективно, избирательно и эффективно и руководствоваться признанием того, что все права человека - гражданские, культурные, экономические, политические и социальные - универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны.

Канцелярия Верховного комиссара находится в Женеве.

14 февраля 1994 г. Генеральная ассамблея подтвердила решение Генерального секретаря ООН назначить первым Верховным комиссаром Организации объединенных наций по правам человека г-на Хосе Аялу Лассо, который приступил к работе 5 апреля 1994 г.

Мандат Верховного комиссара был сформулирован так, чтобы механизмы Организации объединенных наций по защите прав человека могли реагировать на новый комплекс проблем, которому уделено большое внимание в Венской декларации и Программе действий. Он распространяется на шесть общих областей, среди которых: поощрение и защита прав человека во всем мире, укрепление международного сотрудничества в области прав человека, налаживание диалога с правительствами с целью обеспечить уважение прав человека, координация усилий, предпринимаемых в данной области различными органами ООН, приспособление механизмов ООН к нынешним и будущим потребностям.

В соответствии со своим мандатом и с учетом Венской декларации и Программы действий Верховный комиссар сориентировал свою деятельность на следующие области: поощрение международного сотрудничества в области прав человека; реагирование на случаи серьезного нарушения прав человека и предупреждение нарушений; консультативное обслуживание и техническая помощь в области прав человека, включая помощь странам, совершающим переход к демократии; координация деятельности, связанной с правами человека, в системе Организации объединенных наций; приспособление механизмов ООН в области прав человека к нынешним и будущим потребностям; поощрение права на развитие и пользование культурными, экономическими и социальными правами; борьба с расовой дискриминацией; поощрение прав лиц, принадлежащих к особо уязвимым группам, включая женщин, детей, меньшинства и коренные народы; борьба с особенно гнусными нарушениями прав человека, такими как пытки и насильственные исчезновения; содействие программам просвещения и общественной информации в области прав человека и осуществление Венской декларации и Программы действий.

Комитеты

Однако сегодня существует лишь четыре органа ООН, которые могут принимать индивидуальные жалобы при условии, если соответствующее государство участник ратифицировало соответствующий документ. Это:

- Комитет по правам человека
- Комитет по ликвидации расовой дискриминации;
- Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
- Комитет против пыток.

Комитет по правам человека.

Комитет по правам человека является органом контроля за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 г. резолюцией Генеральной ассамблеи ООН. Комитет основывает свою деятельность на ст. 28 Пакта.

- Комитет состоит из 18 экспертов, избираемых в персональном качестве на четырехлетний срок в соответствии с принципом справедливого географического представительства.

- Ежегодно он проводит три сессии (две в Женеве и одну в Нью-Йорке).

1. Комитет по правам человека представляет собой механизм контроля за тем, как государства соблюдают вытекающие из Пакта обязательства.

2. Он также является органом, куда поступают от государств и отдельных лиц жалобы на нарушения зафиксированных в Пакте прав. Ст. 40 Пакта обязывает участвующие в нем государства представлять доклады о принимаемых ими мерах по соблюдению своих обязательств. Изучение

этих докладов и принятие замечаний по ним образует собой первый уровень контрольной деятельности Комитета.

Второй уровень этой деятельности обеспечивается ст. 41 Пакта, в соответствии с которой участвующее в Пакте государство может в любое время заявить, что оно признает компетенцию Комитета получать и рассматривать сообщения о том, что какое либо государство участник утверждает, что другое государство участник не выполняет своих обязательств по данному Пакту. Сообщения, предусматриваемые настоящей статьей, могут приниматься и рассматриваться только в том случае, если они представлены государством участником, сделавшим заявление о признании для себя компетенции этого Комитета. Комитет не принимает никаких сообщений, если они касаются государства участника, не сделавшего такого заявления.

Третий уровень состоит в принятии и рассмотрении жалоб от отдельных лиц, как это предусмотрено Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах. Этот пакт имеет два протокола. Когда говорят о защите прав человека по процедуре Факультативного (дополнительного) протокола, то имеется в виду Факультативный протокол № 1. Второй Факультативный протокол предлагает государствам, ратифицировавшим его, отказаться от применения смертной казни. Протокол № 1 был принят одновременно с Пактом и дает возможность отдельным лицам представлять Комитету сообщения о нарушениях предоставленных им Пактом прав.

Обращаться в Комитет с жалобами могут лица:

- которые утверждают, что какое либо из прав, перечисленных в Пакте, было нарушено,
- которые исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты. Комитет рассматривает

Жалобы на закрытых заседаниях и с соблюдением требований конфиденциальности.

Решения Комитета по правам человека не имеют (в отличие от решений Европейского суда) силы судебных решений, обязательных для исполнения государствами-участниками. Комитет публикует ежегодный отчет о рассмотрении жалоб. Максимум, на что может рассчитывать жертва нарушения прав человека, - это политическое воздействие на то или иное государство. Наконец, в том случае, если Европейский суд принимает решение в пользу жертвы нарушения прав человека, государство ответчик по делу обязано выплатить солидную денежную компенсацию такой жертве. К Комитету по правам человека (по вполне очевидным причинам) данное положение неприменимо.

Пока что Комитет реально осуществляет свою контрольную деятельность лишь на первом и третьем уровнях. До сих пор неизвестны случаи, когда какое-либо государство подало бы на другое государство жало-

бу, предусмотренную в ст. 41. Обращаться в Комитет с такими жалобами могут только те участвующие в Пакте государства, которые признали компетенцию Комитета рассматривать подобные жалобы и в отношении самих себя. Из трех названных процедур та, что закреплена в Факультативном протоколе, обеспечивает самый четкий и непосредственный механизм защиты прав человека, причем этим механизмом могут пользоваться отдельные лица. В Факультативном протоколе оговорены условия представления жалоб, которые с тех пор неоднократно разъяснялись Комитетом.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации.

Этот Комитет из 18 экспертов контролирует реализацию *Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации*, которая была принята Генеральной ассамблеей в 1965 г. и вступила в силу в 1969 г. Комитет занимается рассмотрением периодических докладов, предоставляемых государствами участниками, и издает заключения и рекомендации с целью содействия выполнению государствами положений Конвенции.

Отдельные лица или группы лиц, заявляющие, что их права, изложенные в Конвенции, нарушаются, могут, как установлено в ст. 1 Конвенции, подать в Комитет петицию. К этому моменту они должны исчерпать все доступные внутренние средства правовой защиты. Начиная с 1992 г., появилась возможность подавать индивидуальные сообщения для рассмотрения на закрытых сессиях Комитета.

Комитет должен также рассматривать любые жалобы одного государства-участника на другое государство-участник о том, что последнее не проводит в жизнь положения Конвенции.

Однако Комитет не может принять сообщение, если оно касается государства, которое, хотя и является участником Конвенции, но не признает компетенцию Комитета.

В 1995 г. Российская Федерация представила в Комитет по ликвидации расовой дискриминации свой первый (с момента обретения государственного суверенитета) доклад. В соответствии с графиком, доклады должны были быть представлены в 1992 г. и 1994 г. Указанный доклад, объединявший 12 и 13 периодические доклады, был рассмотрен Комитетом в феврале 1996 г. Комитет выразил озабоченность в связи с невыполнением Россией принципов и положений Конвенции (особенно на региональном и местном уровнях) и ростом расистских настроений, в частности античеченских. Рекомендации Комитета содержали призывы к правительству выполнить постановление Конституционного суда о полной отмене системы регистрации, предоставить Комитету данные о количестве жалоб и судебных дел, касающихся случаев расовой дискриминации, и их исходе; обучать судей, адвокатов, сотрудников правоохранительных органов и военных основным понятиям прав человека.

10 и 11 марта 2003 г. на очередной сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации в Женеве впервые был рассмотрен альтер-

нативный доклад российских неправительственных организаций. Он был подан в Комитет параллельно с официальным докладом российского правительства. Доклад российских НПО «О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» готовился в течение двух лет в Правозащитном центре «Мемориал» при поддержке Сети российских неправительственных организаций. В основной части альтернативного доклада содержится постатейный анализ выполнения Россией обязательств Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Особое внимание уделено проблемам паспортной и регистрационной системы, которые, по оценкам правозащитников, являются основными инструментами дискриминации. В докладе представлена информация о положении особо уязвимых этнических меньшинств: турок месхетинцев в Краснодарском крае, чеченцев, находящихся за пределами Чечни, цыган. При обсуждении в Женеве официального и альтернативного докладов были также затронуты проблемы, связанные с принятием в 2002 году законов РФ о гражданстве и о правовом статусе иностранных граждан. По этим законам несколько миллионов бывших граждан СССР остаются в России фактически на нелегальном положении. В альтернативном докладе НПО содержатся рекомендации по улучшению ситуации с выполнением Конвенции и преодолению расовой дискриминации. При обсуждении правительственного доклада члены Комитета ООН неоднократно ссылались на материалы, представленные НПО, и призывали российские власти прислушаться к рекомендациям НПО.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Еще в 1946 г. Экономическим и социальным советом была учреждена *Комиссия по положению женщин*. Она занимается подготовкой докладов и рекомендаций Совету, которые касаются поощрения прав женщин в политической, экономической, гражданской, социальной и учебной областях, а также разработкой рекомендаций и предложений о принятии мер в отношении неотложных проблем в области прав женщин с целью осуществления принципа равноправия женщин и мужчин. В 1972 г. Генеральный секретарь ООН просил Комиссию запросить мнения государств членов ООН относительно возможного договора о правах женщин. В 1974 г. Комиссия по положению женщин приступила к разработке конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин. Работе этой Комиссии способствовали итоги Всемирной конференции в рамках Международного года женщин, которая состоялась в 1975 г. в Мехико. На этой конференции был принят план действий, в котором отмечалась необходимость уделить первоочередное внимание разработке и принятию Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также эффективным методам ее выполнения.

Такая конвенция была принята Генеральной ассамблеей в 1979 г. В 1981 г., после того как были получены первые 20 ратификационных гра-

мот, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин вступила в силу и был учрежден Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Задачей его является наблюдение за осуществлением положений конвенции государствами участниками. Интересно, что с момента своего учреждения Комитет почти всегда состоял только из женщин.

В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин излагаются в юридически императивной форме согласованные на международном уровне принципы о правах женщин, которые применимы ко всем женщинам во всех областях. основополагающей правовой нормой Конвенции является запрещение всех форм дискриминации в отношении женщин. Осуществление этой нормы не может быть обеспечено лишь посредством принятия нейтральных с точки зрения статуса мужчин и женщин законов. Помимо требования о том, чтобы женщинам предоставлялись равные по сравнению с мужчинами права, в Конвенции предписывается также принятие определенных мер для обеспечения того, чтобы повсюду женщины могли пользоваться признанными за ними правами.

10 декабря 1999 г. для подписания был открыт Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Тем самым была предложена процедура для рассмотрения Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин индивидуальных или межгосударственных жалоб, разработка которой была рекомендована Всемирной конференцией по правам человека 1993 г., а также Четвертой Всемирной конференцией женщин в 1995 г.

Государство участник Протокола признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от подпадающих под его юрисдикцию лиц или групп лиц или от их имени, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим государством участником какого либо из прав, изложенных в Конвенции.

Комитет против пыток.

Комитет против пыток (КПП) был создан 26 ноября 1987 г. на первой конференции государств участников Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, в соответствии со ст. 17 этой Конвенции, которая была принята резолюцией 39/46 Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1984 г.

КПП состоит из 10 членов, избираемых сроком на четыре года. Его очередные сессии проводятся два раза в год. По инициативе большинства государств участников Конвенции могут проводиться и специальные сессии. В отличие от Комитета по правам человека, КПП приветствует получение информации, документов и письменных заявлений по вопросам своей деятельности от специализированных учреждений и других органов

ООН, а также от неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС.

Задачи КПП в целом сводятся к контролю за соблюдением Конвенции государствами-участниками. Подобно Комитету по правам человека, КПП осуществляет свою контрольную деятельность на трех уровнях. В соответствии со ст. 19 Конвенции, Комитет получает от государств-участников доклады о принятых ими мерах по осуществлению своих обязательств. Ст. ст. 21 и 22 позволяют Комитету принимать жалобы от одного государства на другое, а также от отдельных лиц. В ст. 21 Конвенции против пыток мы видим тот же принцип взаимности, что и в ст. 41 Пакта о гражданских и политических правах: государство, не заявившее о признании компетенции КПП в отношении самого себя, не может подать жалобу на государство, сделавшее такое заявление.

Ст. 20 Конвенции наделяет КПП правом предпринимать расследование на территории государства-участника Конвенции, если Комитет получает достоверную информацию, указывающую на систематическое применение в этом государстве пыток.

Как и Комитет по правам человека, КПП рассматривает жалобы отдельных лиц, поступающие в порядке ст. 22 Конвенции, в закрытых заседаниях, и вся работа по таким жалобам носит конфиденциальный характер.

За время деятельности Организации Объединенных Наций сложились определенные правила приемлемости сообщений, петиций, жалоб. Не вдаваясь в подробности и специфику, имеющую место при обращении в те или иные структуры, отметим самое важное.

Правила приема жалоб в органы ООН:

- Сообщения должны быть совместимы с Уставом ООН, всеобщей декларацией прав человека, международными пактами о правах человека;
- До обращения в ООН должны быть исчерпаны все доступные внутренние, национальные средства правовой защиты, предусмотренные законодательством данного государства;
- Не приемлемы жалобы, не относящиеся к компетенции данного органа, специализированного учреждения, другой структуры ООН;
- Не приемлемы жалобы на частных лиц, на общественные объединения. Жалоба должна быть направлена против государства и его структур, допускающих либо нарушающих права и свободы человека;
- Жалоба может быть не принята, если обнаружится, что данный вопрос рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;
- Не приемлемы сообщения, основанные на материалах средств массовой информации;
- Не принимаются анонимные сообщения;
- Жалоба, сообщение не должны содержать оскорбительных оценок, замечаний в адрес государства, являющегося объектом жалобы.

ГЛАВА 2.

ПРИНЦИПЫ, ПРЕДЕЛЫ И ОСНОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

§ 1. Принцип законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов

Права и свободы человека и гражданина выступают одной из наиболее значимых конституционных ценностей в Российской Федерации.

Оперативно-служебная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В статье 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹ законодатель специально детализирует и конкретизирует отдельные положения главы 2 Конституции Российской Федерации в отношении важности соблюдения законности, прав и свобод человека и гражданина при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в процессе тех или иных оперативно-розыскных мероприятий уполномоченными на то органами исполнительной власти.

В правовой науке, традиционно проявляющей значительный интерес к проблеме законности, нет единства взглядов по вопросу о ее понятии.

Под законностью понимается общественный режим, представляющий собой такой устойчивый образ взаимоотношений органов власти и населения, при котором твердо гарантируются права граждан, обеспечивается всеобщность исполнения законов и только на основе строгого их соблюдения осуществляется государственно-управленческие действия.

Требование соблюдать законы и иные правовые акты является принципом законности, правовой категорией. Именно строгое и неуклонное соблюдение законов и подзаконных актов представляет собой законность как особое социальное явление, присущее только демократии.

Законность только тогда существует в качестве неотъемлемого свойства демократии, когда требование соблюдать законы неукоснительно выполняется, прежде всего, государственной властью, ее органами, когда сами законы гармонично охраняют общественные и личные интересы граж-

¹ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

дан, а случаи нарушений законов незамедлительно пресекаются и виновные привлекаются к ответственности.

Законность может быть нарушена не только неисполнением существующих законов, но и изданием таких нормативных актов, которые противоречат Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права. Поэтому законность может существовать только в системе гарантий и четких методов ее обеспечения. Если они не предусматривают гарантии против произвола властей, то всякие разговоры о существовании законности сомнительны.

Для осуществления законности в качестве социального явления должен быть создан определенный правовой режим законности в деятельности правоохранительных органов, исключающий саму возможность произвола. Это предполагает четкую правовую регламентацию деятельности государственных органов и должностных лиц, полное соответствие этой деятельности правовым предписаниям, наличие эффективной системы контроля и надзора за законностью действий во взаимоотношениях с гражданами выявление и устранение всех случаев нарушений законов и наступления ответственности для виновных. Необходимо рассматривать обеспечение законности, укрепление правопорядка, общественной безопасности и усиление борьбы с преступностью как приоритетную общегосударственную задачу, от решения которой во многом зависят стабильность социально-политической обстановки, судьба экономических реформ.

Традиционно под обеспечением законности следует понимается систематическая целенаправленная деятельность компетентных субъектов по положительному воздействию на состояние законности, в данном случае в деятельности сотрудников оперативных подразделений.

Режим законности - это явление социально-политическое, а не просто правовое. Применительно к органам внутренних дел и их оперативным подразделениям режим включает в себя следующие элементы:

- уровень и порядок регулирования, в том числе правового, общественных отношений в сфере деятельности органов внутренних дел;
- порядок и условия реализации (применения и соблюдения) правовых и регулятивных норм;
- способы ведения деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц в рамки указанного режима;
- четкое определение их компетенций;
- возможность привлечения лиц, виновных в нарушении прав и интересов субъектов общественных отношений, к ответственности;
- наличие и действенность гарантий, обеспечивающих уровень всех этих элементов, соответствующих сущности демократического общества.

Укрепление законности означает не только создание, совершенствование, но и использование определенного механизма правовых, организационных, нравственных и других средств, с помощью которых соблюда-

лись бы установленные предписания всеми оперативными подразделениями, их сотрудниками и руководителями. Предполагается два способа воздействия на причины и условия, нарушений законности: профилактика нарушений законности, выявление и устранение причин нарушений и условий, способствующих нарушениям законности; компенсация условий способствующих нарушениям законности, условиями, способствующими ее обеспечению и укреплению; нейтрализация причин и условий нарушения законности.

Указанные направления касаются преимущественно внутреннего управления.

Законность представляет собой режим, характеризующийся демократичностью правового регулирования, строгим и неукоснительным применением и соблюдением законов и основанных на них подзаконных актов, соблюдением прав и законных интересов граждан, привлекаемых в том или ином качестве к осуществлению оперативно-служебной деятельности. Режим законности предполагает целеустремленную активную работу по предотвращению правонарушений, устранению всех причин и условий, антиобщественных проявлений. Требование строжайшего и неуклонного применения, соблюдения, исполнения законов и подзаконных актов является важнейшим принципом деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел.

В качестве принципов законности в юридической литературе выделяют следующие:

- а) всеобщность ее требований;
- б) верховенство закона;
- в) единство законности;
- г) гарантированность основных прав и свобод граждан;
- д) неотвратимость наказания за совершенное правонарушение;
- е) недопустимость подмены законности целесообразностью, их противопоставления;
- ж) связь законности и культуры.

Принцип законности, провозглашенный в ст. 3 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», получил закрепление и в ряде других статей. В частности, ст.5 Закона запрещает осуществлять оперативно-розыскную деятельность для решения задач, не предусмотренных законом; ст.6 предусматривает возможность изменения или дополнения определенного законодателем перечня оперативно-розыскных мероприятий только федеральным законом; ст.8 определяет условия проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан и т.д.

Законными интересами как предметом содержания законности являются интересы, связанные с добрым именем, достоинством, честью, неприкосновенностью жилища, имущества, тайной переписки лиц, не

имеющих отношение к оперативно-розыскной деятельности. Эти интересы прямо не указаны в нормативно-правовых актах об оперативно-розыскной деятельности как объект охраны. Тем не менее, любой человек, непричастный к преступлению, заинтересован в том, чтобы не подвергаться оперативно-розыскным мерам, хотя для их применения у оперативных подразделений могут быть законные основания. Такова диалектика общественных отношений.

Законность – один из ведущих политико-правовых институтов любого демократического общества и правового государства.

Право тоже должно соответствовать принципу законности, поскольку последний распространяется на всю совокупность общественных отношений, попадающих в сферу правового регулирования.

В современных условиях ни один кардинальный вопрос не может быть решен без учета прямого или непосредственного влияния требования законности. Поэтому законность – не просто принцип права, а реализуемое через право положение, определяющее сущность и содержание деятельности государства, его аппарата и выражающееся в реализации последним основных функций в правовой форме. Необходимость строгого соблюдения конституционных требований о защите прав и свобод человека и гражданина, законности и правопорядка в стране обязывает МВД России постоянно искать пути улучшения своей деятельности по повышению этих требований.

Принцип законности играет, бесспорно, главенствующую роль, поскольку каждое ее нарушение при осуществлении оперативно-служебной деятельности существенно снижает социальную ценность других принципов оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Характерно, что каждое отступление от указанных принципов, в первую очередь, оценивается с позиции требований законности, поскольку при том неизбежно то или иное несоответствие этим требованиям, а наиболее серьезные нарушения выливаются в прямые нарушения законности.

Применение права всегда является активной деятельностью оперативных подразделений и выражается в принятии властных решений, фиксирующихся в оперативно служебных документах (постановлениях, справках, рапортах и др.), и создает либо изменяет, прекращает оперативно-служебные правоотношения. В свою очередь соблюдение (исполнение) правовых норм возможно как в форме активных действий, дозволенных или предписанных правовой нормой, так и в пассивной форме – воздержания от совершения действий, закрепленных нормой права и лишь иногда порождает правоотношения или использует сложившиеся.

На практике обе вышеназванные формы реализации правовых норм оперативными подразделениями часто сочетаются. Применяя, например, нормы, регулирующие проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, должностное лицо од-

новременно соблюдает предписания закона, касающиеся формы, в которых это решение выносится (судебное решение).

В зависимости от существующих разновидностей реализации оперативно-розыскных норм в деятельности оперативных подразделений наблюдаются различные формы нарушения их предписаний и дозволений. При этом «нарушение закона могут проявляться в форме: применения закона при отсутствии к тому основания; неприменения органами закона, который предложил применению; неправильного (противоречившего его точному смыслу) истолкования закона; несоблюдения (неисполнения) требований закона»¹.

В случаях, когда в результате нарушений законности одновременно причиняется ущерб общественным отношениям, находящимся за пределами государственного управления (например, неприкосновенности жилища, личности и т.д.), эти отношения также составляют объект нарушений законности в рассматриваемой сфере.

Объективную сторону нарушений законности в оперативно-розыскной деятельности всегда образует противоправное поведение субъекта, т.е. действие или бездействие (деяние) противоречащее правилам поведения, установленным оперативно-розыскным законодательством. Противоправное деяние при этом должно отвечать, по меньшей мере, двум основным признакам.

Во-первых, оно должно быть непосредственно связанным со службой нарушителя в оперативном подразделении органа внутренних дел.

Во-вторых, указанное деяние должно совершаться вопреки интересам службы, т. е. не соответствовать или противоречить целям, поставленным перед органами внутренних дел, в частности его оперативными подразделениями.

В случае, когда объективная сторона нарушения законности выполняется путем бездействия, необходимо установить, что оперативный сотрудник вопреки интересам службы не выполнил, хотя реально мог и должен был выполнить действия, которые входили в его компетенцию и обязанности по службе.

Субъектом рассматриваемого правонарушения могут быть как должностные лица оперативных подразделений, прокуратуры, суда, так и граждане как участники оперативно-розыскного процесса. Обязательное требование к субъекту - определенное правовое состояние правонарушителя, а именно: он должен выполнять определенные служебные функции либо состоять в определенных правоотношениях с конкретным органом. Если в имевшем место действий или бездействий, не соответствующем позиции закона, нет вины лица, то оно рассматривается в качестве объективно-

¹ Лебедев В.М., Божьев В.П. Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2006.

го противоправного деяния, не являющегося правонарушением, но вместе с тем признается нарушением законности. Прежде всего нарушитель должен сознавать фактическое содержание своего деяния.

Для умышленных нарушений законности характерно как желание, так и сознательное допущение вредных последствий, а для неосторожных - только нежелание их допущения. Однако указанное обстоятельство, как и другие признаки субъективной стороны (мотивы, цели действий, в том числе удовлетворение неправильно понятых интересов службы), не исключает признание совершенного деяния нарушением законности, хотя и может быть учтено при определении степени ответственности нарушителя.

Наличие всех четырех основных признаков общего состава нарушений законности означает, что этим нарушениям присущ и такой признак, как общественная опасность.

Наиболее остро проблема обеспечения законности в оперативно-розыскной деятельности возникает в следующих сферах:

- соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- в производстве оперативной проверки (разработки);
- оснований и правил использования результатов оперативно-розыскной деятельности;
- использования обязанностей и реализации прав органов осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- гарантий социальной и правовой защиты должностных лиц и граждан, содействующих органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность;
- оснований и порядка негласного сотрудничества;
- организации и порядка финансового обеспечения.

Нарушение тех или иных правовых норм в ходе оперативно-розыскной деятельности могут быть допущены в результате добросовестного заблуждения должностных лиц. В этих случаях «вина» в принятии актов присутствует, но не влечет дисциплинарной или иной санкции. Но поскольку правонарушение реально имело место, должны применяться санкции в виде отмены неправильного акта с целью восстановления (реабилитации) нарушенных прав человека. При этом объективно противоправными деяниями как разновидность нарушения законности, с нашей точки зрения, должны признаваться действия, совершенные в точном соответствии с предписаниями закона, но вместе с тем нарушившие права и законные интересы граждан, в том числе и причастных к преступлению.

Сложность механизма правонарушений в области оперативно-розыскной деятельности заключается не только в том, что они могут принимать форму необоснованного применения или, напротив, неприменения нормы оперативно-розыскного законодательства либо несоблюдения его

предписаний. Сложность этого механизма определяется еще тем, что нарушения не ограничиваются только сферой оперативно-розыскного законодательства, а затрагивают другие институты права. Причем речь идет о случаях неправильного применения норм Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

С учетом вышесказанного можно заключить, что нарушение законности в деятельности оперативных подразделений может выражаться в нарушениях оперативно-розыскных, уголовно-процессуальных и гражданско-правовых норм, а также прав и законных интересов лица, являющихся элементом правового статуса российского гражданина.

Принцип законности ввиду его универсальности является методологическим стержнем концепции законности в теории оперативно-розыскной деятельности как отрасли научного знания и формы практической деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел.

От того, насколько точно и неукоснительно сотрудники оперативных подразделений будут руководствоваться в своей деятельности принципом законности, зависит выполнение ими задач по успешной борьбе с преступностью, по выявлению, предотвращению, пресечению и раскрытию преступлений, возмещению ущерба, причиненного преступлениями, обеспечению неотвратимости наказания и т.д.

Законность каждого из оперативно-розыскных мероприятий определяется их соответствием ряду требований.

1. Оперативно-розыскные мероприятия должны осуществлять должностные лица оперативных подразделений только в пределах предоставленных им полномочий.

2. Оперативно-розыскные мероприятия должны осуществляться своевременно.

3. Оперативно-розыскные мероприятия должны быть обоснованными.

4. Оперативно-розыскные мероприятия должны быть наиболее целесообразными в данных конкретных условиях. Это требование вытекает из того факта, что многие нормы оперативно-розыскного законодательства являются относительно определенными, оставляя выбор на усмотрение должностного лица.

Демократическое общество заинтересовано в осуществлении правоохранительными органом успешной борьбы с преступностью, в изобличении и справедливом наказании виновных. Отражая эти интересы, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» наделяет эти органы в лице оперативных подразделений соответствующими полномочиями, в том числе и на применение принуждения, ограничение конституционных прав и свободы граждан, вовлеченных в сферу оперативно-розыскной деятельности. Государство заинтересовано также в недопущении нарушений законности, ущемления прав и законных

интересов граждан. Поэтому устанавливается система гарантий, препятствующих возможному произволу государственных органов, в том числе и правоохранительных, по отношению к гражданам.

Издание закона, содержащего правила поведения, не отражающие социальной потребности или воспринимаемые неадекватно, отрицательно сказывается на решении законности. В лучшем случае такие нормы не исполняются (а принцип законности требует неуклонного соблюдения всех правовых предписаний до тех пор, пока они не отменены или не изменены законодателем).

Формальная определенность правовых норм является важным условием правильного их применения и соблюдения органами (подразделениями органов внутренних дел), должностными лицами.

Принцип законности обязывает должностных лиц подразделений применять и соблюдать все веления правовых норм. Все сказанное позволяет сформулировать следующие основные выводы:

Законность оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел является частным случаем проявления единой сущности законности, и поэтому закономерна обязанность должностных лиц оперативных подразделений. Подразделения органов внутренних дел должны соблюдать права и законные интересы граждан, вовлеченных в сферу оперативно-служебной деятельности.

Постоянно искать пути улучшения реализации принципа законности в процессе оперативно-служебной деятельности - объективная необходимость управления органами внутренних дел.

Объективно противоправными деяниями как разновидностью нарушения законности, с нашей точки зрения, должны признаваться и действия, совершенные в точном соответствии с предписаниями закона, но вместе с тем нарушившие права и законные интересы граждан, в том числе и причастных к преступлению.

Нарушение законности - это конкретное правонарушение, характеризующееся признаками, предусмотренными в нормах отраслей права, в регулирующих указанные общественные отношения. На данной основе в соответствии с признаками общего состава, степенью общественной опасности правонарушений и содержанием норм предусматривающие их отрасли права определяют конкретные виды нарушений законности и меры ответственности виновных должностных лиц оперативных подразделений органов внутренних дел.

Задача укрепления законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности подразделений органов внутренних дел должна решаться, в частности, посредством замены оценочных понятий по возможности исчерпывающим нормативно-правовым регулированием соответствующих положений или максимально возможной конкретизацией (формализацией) самих оценочных понятий.

§ 2. Пределы и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов согласно принципам международного права

Термин, который служит определением ограничения свободы передвижения в самом широком смысле - лишение свободы.

Изоляции (лишению свободы) могут подвергаться несовершеннолетние правонарушители, психически больные люди, алкоголики и наркоманы, лица без определенного места жительства, и такое лишение свободы может осуществляться на основании заявлений, как обычных граждан, так и решений должностных лиц.

В Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению¹ в какой бы то ни было форме (далее Свод принципов) даются следующие определения лишения свободы:

- *задержанное лицо* означает любое лицо, лишенное личной свободы не в результате осуждения за совершение правонарушения;

- *арест* означает акт заключения под стражу лица по подозрению в совершении какого-либо правонарушения или по решению какого-либо органа;

- *заключенное лицо* означает любое лицо, лишенное личной свободы в результате осуждения за совершение какого-либо правонарушения;

- *задержание* означает состояние задержанного лица, определение которого приводится выше;

- *заключение* означает состояние заключенного лица, определение которого приводится выше;

- *судебный или иной орган* означает судебный или иной орган в соответствии с законом, статус и положение которого обеспечивают максимально прочные гарантии компетентности, беспристрастности и независимости.

Право осуществлять арест, содержание под стражей, применять силу и огнестрельное оружие является компетенцией каждого сотрудника правоохранительных органов и может быть использовано, если это требуется, в любой ситуации, связанной с нарушением законности и общественного порядка.

Никто не может быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом².

¹ «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) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

Это положение четко указывает, что основания для ареста, равно как и процедура ареста должны быть отражены в законодательстве страны. Будет нарушен принцип законности, если кто-либо будет арестован или задержан на основаниях, которые не нашли четкого закрепления в национальном законодательстве или находятся с ним в противоречии.

Согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод человек может быть лишен свободы в следующих случаях:

- на основании признания его виновным компетентным судом;
- за невыполнение законного решения суда или с целью обеспечения выполнения любого обязательства, предписанного законом;
- в целях передачи лица судебному органу по обоснованному подозрению в совершении правонарушения;
- в отношении несовершеннолетних на основании законного постановления для воспитательного надзора или для передачи лица компетентному органу;
- для предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также в отношении душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;
- с целью предотвращения незаконного въезда в страну или проживания там¹.

Свод принципов устанавливает, что арест, задержание или заключение осуществляются только в строгом соответствии с положениями закона и компетентными должностными лицами или лицами, уполномоченными законом для этой цели (принцип 2).

От каждого отдельного сотрудника правоохранительного органа зависит, может ли он гарантировать равенство перед законом и не допустить дискриминации, равно как и обеспечить соблюдение прав каждого арестованного согласно нормам права.

Сотрудники правоохранительных органов обязаны:

- при аресте без промедления сообщать каждому арестованному лицу о причинах его ареста;
- без промедления сообщать арестованным лицам о любых предъявляемых им обвинениях;
- без промедления сообщать арестованным об их правах и как этими правами пользоваться.

В протоколе ареста каждого арестованного должно быть четко зафиксированы:

¹ «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

- причины ареста;
- время ареста;
- подробная информация о месте содержания под стражей.
- сообщать об этих сведениях арестованным лицам и их защитникам в форме, предусмотренной законодательством;
- незамедлительно доставлять арестованного к судье или другому должностному лицу, который может определить законность и необходимость ареста;
- предоставить арестованному лицу услуги защитника и обеспечить возможность их свободного общения;
- воздерживаться от применения пыток или другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания во время ареста и после ареста;
- гарантировать арестованному права, которые ему предоставляются как задержанному лицу;
- строго придерживаться правил защиты особых прав женщин и несовершеннолетних лиц.

Сотрудники правоохранительных структур, которые имеют властные полномочия и контрольные функции, обязаны обеспечить действенность системы контроля и надзора, предназначенной для предотвращения случаев внесудебных убийств во время ареста и задержания.

Следует определиться и с правами арестованного лица.

Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и без промедлений сообщается любое предъявленное ему обвинение (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 9.2; Свод принципов, принцип 10).

Каждое арестованное лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть и который должен принять решение о законности и необходимости данного ареста (Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 9.3; Свод принципов, принципы 11,37).

Лицо, задержанное по уголовному обвинению, имеет право на судебное разбирательство в разумные сроки или на освобождение до суда (Свод принципов, принцип 38).

Любому лицу в момент ареста и в начале задержания или заключения или вскоре после этого органом, ответственным за арест, задержание или заключение, соответственно доводится до сведения и разъясняются его права и как оно может осуществить эти права (Свод принципов, принцип 13).

Презумпция невиновности действует по отношению ко всем задержанным лицам и она должна находить выражение в соответствующем к ним отношении.

Запрещается введение ограничений в отношении арестованного лица, в которых нет непосредственной необходимости с точки зрения целей задержания или устранения помех для хода расследования или отправления правосудия, или поддержания безопасности и порядка в месте задержания (Свод принципов, принцип 36).

Задержанное лицо имеет право на получение юридической помощи со стороны адвоката и ему предоставляются разумные возможности для осуществления этого права. Если задержанное лицо не имеет адвоката по своему выбору, оно во всех случаях имеет право воспользоваться услугами адвоката, назначенного для него судебным или иным органом, без оплаты его услуг, если это лицо не располагает достаточными денежными средствами (Свод принципов, принцип 17).

Итак, задержанное лицо или его адвокат имеют следующие права:

- на эффективную возможность быть заслушанным судебным или иным органом;
- на получение без промедления полной информации о любом постановлении о задержании, а также о причинах задержания (принцип 11);
- связываться с адвокатом в любое удобное время и консультироваться с ним без промедления или цензуры и в условиях полной конфиденциальности;
- на свидание задержанного лица с его адвокатом при условиях, позволяющих должностному лицу видеть их, но не слышать;
- на то, чтобы связь задержанного лица с адвокатом не использовалась как свидетельство против этого лица, если она не имеет отношения к совершаемому или замышляемому преступлению (принцип 18);
- на допуск к информации о продолжительности любого допроса задержанного лица и перерывов между допросами, а также о фамилиях должностных лиц, проводивших допрос и других присутствующих лиц (принцип 23);
- на возбуждение в соответствии с внутренним законодательством разбирательства перед судебным или иным органом для оспаривания законности задержания с целью достижения немедленного освобождения задержанного лица, если такое задержание является незаконным (принцип 32);
- на направление в органы, ответственные за управление местом задержания, и в более высокие инстанции, а в случае необходимости соответствующим органам, уполномоченным рассматривать жалобы или предоставлять средства защиты, - просьбу или жалобу относительно обращения с данным лицом, в частности, в случае пыток или другого бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство вида обращения (принцип 33).

Ни одно задержанное или находящееся в заключении лицо не должно подвергаться пыткам (Свод принципов, принцип 6). Этот запрет нашел

дальнейшее закрепление в принципе 21, где содержится запрет на злоупотребление положением задержанного лица с целью принуждения его к признанию, какому-либо иному изобличению самого себя или даче показаний против любого другого лица.

Задержанное лицо имеет право уведомить семью или потребовать у компетентного органа уведомить членов его семьи или других соответствующих лиц по его выбору о его аресте, задержании или заключении или же о его переводе и о месте, в котором оно содержится (Свод принципов, принцип 16).

Во многих международных документах по правам человека, касающихся вопросов содержания под стражей, делается различие между лицами, уже осужденными за преступление, и теми, кто еще ожидает решения суда. Лиц первой категории называют заключенными, второй - задержанными.

Однако такое различие соблюдается не во всех документах.

В частности, в Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, которые касаются обеих вышеуказанных категорий лиц, используется только термин «заключенные», которые затем подразделяются на осужденных и неосужденных¹.

Независимо от точности терминов, различие между осужденными лицами и теми, кто еще ожидает решения суда, имеет важное значение, поскольку у этих категорий граждан не совсем равные права. Равно как различаются и нормы обращения с ними.

Еще одно различие между ними заключается в том что, как правило, сотрудники правоохранительных органов несут ответственность и осуществляют свои властные полномочия только в отношении лиц, которые еще не осуждены за совершенное преступление и которые находятся под полицейским арестом в течение короткого времени.

Согласно международному праву под *пыткой* понимается «любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо»².

Запрещение пыток является абсолютным и не признает никаких исключений. Ни при каких обстоятельствах применение пыток не может считаться законным, и не существует возможности юридического обосно-

¹ «Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными» (Приняты в г. Женеве 30.08.1955) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

² Ст. 1 «Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (Заключена 10.12.1984) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

вания и оправдания их применения. Даже во время чрезвычайного положения в стране, когда существование нации находится под угрозой, не может быть отступления от запрета на применение пыток.

В ст. 10.1 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что «все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности».

Согласно ст. 10.2 (а) Международного пакта о гражданских и политических правах обвиняемые в случаях, когда отсутствуют исключительные обстоятельства, помещаются отдельно от осуждённых и им предоставляется отдельный режим, отвечающий их статусу неосуждённых лиц.

В Своде принципов излагаются следующие требования, которые необходимо соблюдать:

- гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности;
- запрещение пыток;
- контроль над содержанием задержанных со стороны судебных органов;
- право пользоваться услугами адвоката;
- право на связь и поддержание контакта с членами своей семьи или другими лицами по своему выбору;
- предоставление надлежащей медицинской помощи;
- надлежащее занесение в протокол определенных сведений, касающихся процедуры ареста и содержания под стражей;
- фиксирование определенных сведений, касающихся процедуры допроса.

Согласно ст. 33 Минимальных стандартных Правил обращения с заключёнными в качестве наказания никогда не следует пользоваться средствами усмирения (таким как наручники, кандалы, цепи).

Таким образом, можно заключить, что применение силы против заключённых следует ограничивать случаями самообороны, предотвращения побегов, а также активного или пассивного физического сопротивления порядку, основанному на действующих законах или правилах. Сотрудники, находящиеся при выполнении своих функций в непосредственном контакте с заключёнными, должны носить оружие только в особых случаях. Право носить оружие должны иметь только сотрудники, получившие соответствующую подготовку в части его применения.

Согласно ст. 9.5. Международного пакта о гражданских и политических правах каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

Применение силы со стороны сотрудников должно оставаться в пределах необходимых для достижения поставленных задач¹.

Отдельно следует сказать об особенностях обеспечения законности в отношении женщин и несовершеннолетних в международной правоприменительной практике.

Равенство полов является одним из основополагающих принципов международного права, который закреплён в Уставе ООН², Всеобщей декларации прав человека (статья 2)³, в ряде других важнейших международных соглашений о правах человека.

Согласно принципу равенства полов, все права на защиту, предоставляемые лицам при аресте и после него, предоставляются мужчинами и женщинами в равной степени.

Кроме того, необходимо отметить, что гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (Свод принципов, принцип 1), требует принятия дополнительных мер защиты прав женщин. В частности, предлагается, по возможности, чтобы арест женщин, а также их личный обыск осуществлялся женщинами-сотрудницами, и чтобы задержанные женщины содержались отдельно от задержанных мужчин. Данные (дополнительные) меры, направленные на защиту женщин, не должны расцениваться как дискриминационные, поскольку их основная цель состоит в устранении природного дисбаланса сил и создании условий, в которых женщины будут наравне с мужчинами пользоваться своими правами.

В Своде принципов констатируется, что «меры, применяемые в рамках закона и предназначенные специально для защиты прав и особого статуса женщин, в особенности беременных женщин и кормящих матерей, не рассматриваются как дискриминационные» (принцип 5.2).

В части размещения женщин, лишённых свободы, в ст.8 Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными требуют, чтобы различные категории заключённых содержались в отдельных заведениях или в разных частях одного и того же заведения, с учётом их пола, возраста, предшествующей судимости, юридических причин их заключения и предписанного обращения с ними.

Мужчин и женщин следует по возможности содержать в отдельных заведениях; если же мужчины и женщины содержатся в одном и том же заведении, то женщин следует размещать в совершенно отдельных помещениях. Из этого правила следует, что женщины-заключённые должны

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

² «Устав Организации Объединённых Наций» (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

³ Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

находиться, по возможности, под надзором женщин-сотрудниц. Обыски и аналогичные процедуры должны во всех случаях проводиться лицами того же пола, что и задержанный.

В Конвенции о правах ребенка дается определение «ребенка». Согласно ст. 1 «ребенок» это «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»¹.

В Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) есть определение «несовершеннолетний»: несовершеннолетним является ребенок или молодой человек, который в рамках существующей правовой системы может быть привлечен за правонарушение к ответственности в такой форме, которая отличается от формы ответственности, применимой к взрослому»² (Правило 2.2 (а)).

Согласно этим же Правилам, «несовершеннолетним правонарушителем является ребенок или молодой человек, который подозревается в совершении правонарушения или, как установлено, совершил его» (Правило 2.2(с)).

Несовершеннолетние правонарушители имеют одинаковые права со взрослыми лицами, однако специальными нормами, закрепленными в международных правовых документах, предусматриваются дополнительные меры по защите их прав. Главной целью этих специальных норм является выделение несовершеннолетних из системы общего уголовного правосудия и передача их под общественный контроль.

В этой связи Конвенция о правах ребенка содержит ряд очень подробных положений. В частности:

- ребенок не может быть лишен свободы незаконно или произвольно;
- арест, задержание или тюремное заключение ребенка осуществляются согласно закону и используются лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени (ст. 37).

Во многом повторяя вышеуказанные положения, Пекинские правила дополняют их следующими нормами:

- при задержании несовершеннолетнего его или ее родители или опекуны немедленно ставятся в известность о таком задержании (Правило 10.1);

¹ «Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

² «Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)» (Приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

- судья или другое компетентное лицо или орган незамедлительно рассматривают вопрос об освобождении (Правило 10.2);
- несовершеннолетние, содержащиеся под стражей, должны содержаться отдельно от взрослых (Правило 13.4);
- сотрудники правоохранительных органов, которые занимаются предупреждением преступности среди несовершеннолетних, должны пройти специальный инструктаж и подготовку (Правило 12);
- взаимоотношения между правоохранительными органами и несовершеннолетними правонарушителями должны строиться на основе юридического статуса несовершеннолетнего, должно обеспечиваться его
- благосостояние, а также, с учетом обстоятельств дела, ему не должно быть нанесено ущерба (Правило 12.3).

Согласно ст. 10.2 Международного пакта о гражданских и политических правах обвиняемые несовершеннолетние отделяются от совершеннолетних и в кратчайший срок доставляются в суд для вынесения решения.

Несовершеннолетним задержанным предоставляются все права, которые имеют и взрослые задержанные. Существует ряд дополнительных положений, обеспечивающих им дополнительную защиту, в которой они нуждаются в силу своей особой уязвимости. Все задержанные лица, которые обвиняются в совершении уголовного преступления, должны быть судимы без неоправданной задержки (статья 14.3 (с)).

Дополнительные меры защиты несовершеннолетних имеются в Конвенции о правах ребенка; Минимальных стандартных правилах ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила); Правилах ООН, касающихся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы.

Статья 37 Конвенции о правах ребенка играет важную роль в защите несовершеннолетних лиц, лишенных свободы. В частности, там говорится, что в отношении детей:

- запрещены пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания (равно как смертная казнь и пожизненное тюремное заключение);
- запрещено лишение детей свободы незаконным или произвольным образом;
- каждый лишенный свободы ребенок должен пользоваться гуманным обращением и уважением неотъемлемого достоинства его личности с учетом потребностей лиц его возраста;
- лишенные свободы несовершеннолетние должны быть отделены от взрослых задержанных;
- каждый задержанный ребенок имеет право поддерживать связь со своей семьей, на незамедлительный доступ к правовой помощи, а также право оспаривать законность лишения его свободы перед судом или другим компетентным органом.

Положения Конвенции о правах ребенка получили дальнейшее развитие в двух других вышеназванных документах ООН.

В частности, Пекинские правила уделяют особое внимание процедурным правам несовершеннолетних в период их ареста, досудебного содержания под стражей, а также всех стадий расследования. Они включают в себя:

- презумпцию невиновности;
- право быть поставленным в известность о предъявленном обвинении; право не давать показания;
- право на адвоката; право на присутствие родителей или опекунов;
- право на очную ставку со свидетелями и их перекрестный допрос;
- право на апелляцию в вышестоящую инстанцию (правило 7).

Право несовершеннолетних на конфиденциальность должна уважаться на всех этапах, чтобы избежать причинения им вреда из-за ненужной гласности или из-за ущерба для репутации. В принципе, не должна публиковаться никакая информация, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя (правило 8).

В Пекинских правилах также уделяется внимание прекращению дела (выделению ювенальной юстиции из системы общего уголовного правосудия) и особо подчеркивается необходимость рассмотрения дел несовершеннолетних, избегая, по возможности, формальных процедур их разбора компетентным органом власти (правило 11).

Для работы с несовершеннолетними Правила рекомендуют проводить специализацию правоохранительных органов путем создания в них подразделений или отделов по работе с этой категорией, а также дополнительную специальную подготовку сотрудников правоохранительных органов, занимающихся несовершеннолетними (правило 12).

В этих правилах подчеркивается, что по мере возможности необходимо избегать содержания несовершеннолетних под стражей и прибегать к этой мере только в исключительных случаях. В тех случаях, когда такая мера, как превентивное содержание под стражей, все же применяется, должно уделяться первоочередное внимание максимально быстрому рассмотрению дел, с тем, чтобы период содержания под арестом был как можно менее продолжительным (правило 17).

Таким образом, следует отметить, что в отношении ограничения «специальных» субъектов прав и свобод могут быть допущены исключения - более мягкие меры по ограничению их прав. Обоснованием служат естественные отличия. Однако эти «более мягкие» меры также регламентируются нормативными актами.

§ 3. Юридическая природа ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Юридическая наука сегодня проявляет немалый интерес к проблемам ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина и это обусловлено индивидуализированной стратегией развития государства, закрепленной в ст. 2 Российской Конституции¹.

Исходя из содержательного наполнения термина «ограничение», можно говорить об «удержании в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении»². В современной лингво-специальной литературе ограничение рассматривается как «стеснение, ограничивающее права и возможности»³.

Правовые нормы и соответствующие правовые средства лежат в основе упорядоченного правового регулирования различных общественных отношений. Правовое регулирование как форма правового воздействия на социальные связи, устанавливает конкретные права и обязанности участников, в том числе и ограничения этих прав и свобод.

Ограничения их конституционных прав и свобод — это установленные законодательством пределы реализации прав и свобод, выражающиеся в запретах, требованиях, обязанностях, ответственности, в целях защиты конституционно-признаваемых ценностей, назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства. Это согласуется с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что основной целью ограничений конституционных прав и свобод является защита конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что касается законно-определенных целей правового ограничения, то из истории известно, что еще в Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции в 1789 г. указывалось, что «допустимость осуществлять лицом все то, что не причиняет вред другому лицу, является свобода»⁴. Таким образом, каждый человек, реализуя свои естественные права и свободы, ограничен в пределах, обеспечивающих возможность использования аналогичных прав и свобод другими членами общества.

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

² См.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

³ См.: Большой академический словарь русского языка / Под ред. К. С. Горбачевича. СПб.: Изд-во «Наука», 2004.

⁴ Французская Республика. Конституция и Законодательные акты. М., 1989. С. 26-29.

Российская Конституция устанавливает, что составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права, а также заключаемые Российской Федерацией международные договоры.

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.¹ сформулировано положение о том, что законом государства могут предусматриваться ограничения прав и свобод человека, но только с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Региональным актом, устанавливающим основания и пределы ограничения государствами прав и свобод человека и гражданина, является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.²

Следующим универсальным международным актом является Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.³, содержащий норму, в соответствии с которой ограничения пользования правами, обеспечиваемыми данным Пактом, могут устанавливаться не иначе как в законе и лишь постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.

Концепция ограничения прав и свобод человека только сугубо на основании закона и в строго определенных целях, применяемая в международных актах, была использована и в Конституции РФ.

Конституционный принцип неотъемлемости и неотчуждаемости прав и свобод человека рассматривается в двух значениях. Во-первых, государство не вправе лишать человека его основных прав или ограничивать их без веских установленных законом оснований. Во-вторых, человек наделен всеми правами и свободами и может реализовывать их без всяких ограничений, он не может также отказаться от своих прав и свобод.

В Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и в целях, прямо предусмотренных Конституцией (ч. 3 ст. 55): «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного

¹ Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

² «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

строю, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹. При этом в Конституции РФ содержится запрет на какие бы то ни было формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Конституция Российской Федерации, устанавливая границы свободы человека и гражданина, также употребляет термин «ограничение», например, в ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 23, ч. 3 ст. 55, ч. 1 и ч. 3 ст. 56, ст. 79 и др. Анализируя содержание положений указанных статей Конституции РФ, мы можем говорить, что в Конституции РФ предусмотрены как ограничительные нормы, так и сопрягающиеся с ними нормы, которые соотносятся с термином «умаление прав», например ст. 21, 55, 62.

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

В числе примеров федеральных законов, на основании которых в той или иной мере могут ограничиваться права и свободы человека и гражданина, можно указать:

- Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»²;
- Федеральный закон от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³;
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ⁴;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ⁵;

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

² Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

³ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

- Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ¹.

- Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ²;

- Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202 «О прокуратуре Российской Федерации»³;

- Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴;

- Федеральный закон от 3.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁵;

- Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел»⁶;

- Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁷; и др.

В качестве целей ограничения прав и свобод человека и гражданина Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) определяет защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства.

«Конституционно-правовые основания ограничения прав граждан во всех случаях должны преследовать цель — найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами обладателя права. Безусловно, ограничение права возможно до тех пределов, при которых оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права»⁸.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

² Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

³ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 07.03.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁴ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁵ Федеральный закон от 3.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

⁶ Федеральный закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» (в ред. от 03.04.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁷ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

⁸ См.: Гончаров И.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник / И.В. Гончаров, В.В. Барбин, Е.В. Киричек / под ред. д-ра юрид. наук, проф. И.В. Гончарова. - М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 139.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Правовые ограничения конституционных прав и свобод в совокупности составляют упорядоченную систему и включают:

- ограничения общего характера, как элемент конституционно-правового статуса личности (ст. ст. 13, 19, 29, 55 Конституции РФ);
- ограничения, вводимые при наступлении чрезвычайных обстоятельств (ст. 56 Конституции РФ);
- ограничения, опосредованные спецификой правового статуса некоторых категорий граждан и их отношений с государством.

Предусматривая ограничение прав и свобод человека и гражданина, государство предполагает решение определенных задач:

- поддержание правопорядка;
- обеспечение личной безопасности;
- обеспечение внутренней и внешней безопасности общества и государства;
- создание благоприятных условий для экономической деятельности и охраны всех форм собственности;
- учет минимальных государственных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурное развитие граждан¹.

Правовой институт ограничения прав и свобод должен функционировать на основе следующих условий:

- 1) ограничение прав и свобод человека не должно принимать форму дискриминации;
- 2) деятельность, направленная на ограничение прав и свобод человека и гражданина, должна не только соответствовать положениям Конституции РФ, но и быть регламентированной федеральным законом;
- 3) общество и государство должны занимать единую позицию по вопросу признания ценностного характера благ, защита которых выступает целью института ограничения прав и свобод человека;
- 4) федеральные законы, устанавливающие ограничения прав и свобод человека, должны содержать корректные формулировки, исключающие возможность неоднозначного толкования.
- 5) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

¹ См.: Егорова Е.В. Институт ограничения прав и свобод человека и гражданина в России. Воронеж, 2009.

Опираясь на положения ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, некоторые права человека и гражданина не могут быть ограничены даже в условиях чрезвычайного положения в стране. Так, не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации

В соответствии с указанными положениями Конституции РФ ограничению не подлежат следующие права, например: право на жизнь; достоинство лично (никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию); никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются; право на свободу вероисповедания; право на жилище; право на судебную защиту; право на получение квалифицированной юридической помощи; каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда; никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление; никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников; компенсацию причиненного ущерба государством; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц; закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Анализ указанных конституционных норм, отраслевого законодательства, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод, что в них фактически идет речь о тех или иных формах ограничения прав и свобод человека и гражданина как внешнем проявлении его содержания или конкретном способе реализации.

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

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

альтернативную службу ограничивает право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

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

- а) по характеру содержания - материальные и процессуальные;
- б) по способу формулирования в законе - прямые и косвенные;
- в) по природе ограничиваемых прав и свобод - конституционные и отраслевые;
- г) по связи с той или иной отраслью российской системы права - конституционные, гражданско-правовые, уголовно-правовые и т. д.;
- д) по юридической силе правового акта - законные (установленные Конституцией, международно-правовыми актами, федеральными конституционными или федеральными законами) и подзаконные (установленные указами, постановлениями, приказами, правилами, инструкциями и т. п.);
- е) по срокам действия - постоянные и временные;
- ж) по степени соответствия праву - правомерные и неправомерные (противоправные);
- з) по территории действия - общегосударственные, региональные и локальные;
- и) по ветви власти, принявшей правоограничительный акт, - федеральные, акты субъектов РФ, акты местных органов власти, акты ведомственных органов и т. д.;
- к) в зависимости от субъекта, на которого распространяются ограничения, - ограничения, распространяющиеся на всех субъектов, ограничения прав человека, ограничения прав гражданина, ограничения прав специальных субъектов».

Таким образом, из вышеизложенного следует, что в Конституции РФ устанавливаются строго определенные цели ограничения прав и свобод человека и гражданина, его пределы, а также закреплён перечень прав и свобод, которые не могут быть ограничены. При этом обязательным условием ограничения прав и свобод человека является наличие федерального закона, предусматривающего конкретные правовые основания для такого ограничения. Ограничение выступает одним из средств правовой политики государства, направленной на формирование правовой государственности, поддержание правопорядка, стабильности, укрепление дисциплины и законности, а также на обеспечение правовой свободы и на достижение справедливости в обществе, формирование высокого уровня правовой культуры и правосознания.

Следует также отметить, что правовым ограничениям присущи определённые признаки.

1. Правовые ограничения относятся к условиям, создающим неблагоприятные последствия для осуществления личных интересов, в частно-

сти граждан Российской Федерации, так как направлены с одной стороны на их сдерживание, а с другой стороны на удовлетворение, защиту и охрану общественных интересов.

2. Правовые ограничения всегда уменьшают объем возможностей, прав и свобод, ибо установленные обязанности, запреты, ответственность и др. сводят права и свободы граждан до необходимого, предельно возможного состояния.

3. Правовые ограничения осуществляют охранительную функцию по защите общественных отношений.

4. Правовые ограничения имеют превентивный характер. Сущность правовых ограничений не в ущемлении свободы, а в сдерживании реализации антиобщественных интересов субъектов правоотношений.

§ 4. Принципы, пределы и основания ограничения прав и свобод человека в соответствии с Федеральным законом «О полиции»

В соответствии с Федеральным законом от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Деятельность полиции в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина;
- законности;
- беспристрастности;
- открытости и публичности;
- общественного доверия и поддержки граждан;
- взаимодействия и сотрудничества;
- использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Полиция, осуществляя правоохранительную деятельность, вправе ограничивать права и свободы человека и гражданина.

«Правоохранительная сущность деятельности полиции предполагает ее право на применение мер государственного принуждения в интересах обеспечения правопорядка, общественной безопасности, противодействия преступности. Однако любое ограничение прав и свобод человека и гражданина полицией оправдано только тогда, когда такое ограничение предусмотрено федеральным законом и вызвано необходимостью, поскольку иным путем невозможно защитить права и законные интересы граждан и организаций»².

Принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина определяет правомерность ограничения прав и свобод человека и гражданина путем установления требования о немедленном прекращении такого ограничения в случае, если достигнута его законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

² Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников // СПС «КонсультантПлюс».

Полученные в результате деятельности полиции сведения о частной жизни гражданина не могут предоставляться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом.

Кроме того, законодатель, раскрывая содержание *принципа законности в деятельности полиции*, указал, что всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

Применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции.

Принцип беспристрастности в деятельности полиции выражается в том, что полиция должна защищать 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.

Сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций.

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.

Сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции.

Законодатель четко урегулировал *принцип открытости и публичности в деятельности полиции*. Согласно ст. 8 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» деятельность полиции является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

Граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законом.

Полиция при осуществлении своей деятельности должна стремиться *обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан*. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. В порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция приносит извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения (жительства), работы или обучения гражданина в соответствии с его пожеланиями.

Сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданные гласности сотрудником полиции, в случае признания их не соответствующими действительности судом, следователем, органом дознания или самой полицией должны быть опровергнуты в той же форме, в какой они были преданы гласности, в возможно короткий срок, но не превышающий одного месяца со дня признания таких сведений не соответствующими действительности.

Полиция при осуществлении своей деятельности должна *взаимодействовать с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами*. Полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Полиция в процессе осуществления своей деятельности применяет отдельные меры государственного принуждения (задержание; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах), а также вправе применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

Полиция имеет право применять задержание в отношении:

1) лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

2) лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, - до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;

3) лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, - до передачи их в места отбывания административного ареста;

4) лиц, находящихся в розыске, - до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений;

5) лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях;

6) военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления, - до передачи их военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командирам воинских частей или военным комиссарам;

7) лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, - до передачи их в учреждения, обеспечивающие исполнение таких мер;

8) лиц, уклоняющихся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным законом;

9) лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным конституционным законом;

10) лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты, - до выяснения личности, но на срок не более трех часов;

11) лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, - до передачи их в лечебные учреждения либо по месту жительства;

12) лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, - до передачи их в психиатрическое лечебное учреждение;

13) лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, - до передачи их иностранному государству по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

В каждом случае задержания сотрудник полиции обязан:

1) назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить служебное удостоверение, после чего сообщить основания задержания;

2) разъяснить задержанному лицу причину и основания задержания, а также возникающие в связи с этим права и обязанности;

3) разъяснить задержанному лицу его право на юридическую помощь, право на услуги переводчика, право на уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания, право на отказ от дачи объяснения.

Срок задержания исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица. Срок административного задержания исчисляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

Задержанное лицо вправе пользоваться в соответствии с федеральным законом услугами адвоката (защитника) и переводчика с момента задержания.

Задержанные лица, находящиеся при них вещи и документы, а также их транспортные средства подвергаются досмотру в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, если иной порядок не установлен федеральным законом.

Задержанное лицо в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания, если иное не установлено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, имеет право на один телефонный разговор в целях уведомления близких родственников или близких лиц о своем задержании и месте нахождения. Такое уведомление по просьбе задержанного лица может сделать сотрудник полиции.

О каждом случае задержания несовершеннолетнего полиция незамедлительно уведомляет его родителей или иных законных представителей.

О задержании военнослужащего полиция уведомляет командование воинской части, в которой он проходит военную службу.

О задержании иностранного гражданина или подданного иностранного государства полиция уведомляет посольство (консульство) соответствующего государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Полиция принимает при необходимости меры по оказанию задержанному лицу первой помощи, а также меры по устранению возникшей при задержании угрозы жизни и здоровью граждан или объектам собственности.

В полиции в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, ведется реестр лиц, подвергнутых задержанию. Сведения, содержащиеся в реестре, не могут быть переданы третьим лицам, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

О задержании составляется протокол, в котором указываются дата, время и место его составления, должность, фамилия и инициалы сотрудника полиции, составившего протокол, сведения о задержанном лице, дата, время, место, основания и мотивы задержания, а также факт уведомления близких родственников или близких лиц задержанного лица.

Протокол о задержании подписывается составившим его сотрудником полиции и задержанным лицом. В случае, если задержанное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе о задержании делается соответствующая запись. Копия протокола вручается задержанному лицу.

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях под охраной в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью. Условия содержания, нормы питания и порядок медицинского обслуживания задержанных лиц определяются Правительством Российской Федерации. Задержанные лица перед водворением в специально отведенные для этого помещения и после окончания срока задержания подвергаются осмотру, результаты которого заносятся в протокол о задержании.

Полиция защищает право каждого на неприкосновенность жилища. Сотрудники полиции не вправе входить в жилые помещения помимо воли

проживающих в них граждан иначе как в случаях и порядке, установленных федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В Федеральном законе от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» установлено, что проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций) возможно по следующим основаниям:

1) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;

2) для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

3) для пресечения преступления;

4) для установления обстоятельств несчастного случая.

Сотрудники полиции при вхождении (проникновении) в жилые помещения обязаны:

1) перед тем как войти в жилое помещение, уведомить находящихся там граждан об основаниях вхождения, за исключением случаев, если промедление создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции или может повлечь иные тяжкие последствия;

2) при проникновении в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести, достоинству, жизни и здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения ущерба их имуществу;

3) не разглашать ставшие известными ему в связи с вхождением (проникновением) в жилое помещение факты частной жизни находящихся там граждан;

4) сообщить непосредственному начальнику и в течение 24 часов представить рапорт о факте вхождения (проникновения) в жилое помещение.

О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие. О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов.

Полиция принимает меры по недопущению доступа посторонних лиц в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории,

занимаемые организациями, и по охране находящегося там имущества, если проникновение сопровождалось действиями, предусмотренными ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Полиция должна защищать право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться. Ограничение полицией свободы передвижения граждан допускается только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Полиция имеет право проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности:

1) при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий;

2) при проведении мероприятий по предупреждению и пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих права и свободы граждан, движение транспорта, работу средств связи и организаций;

3) при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания;

4) при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления;

5) при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ.

При оцеплении (блокировании) участков местности может быть ограничено или запрещено движение транспорта и пешеходов, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка, проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, охраны места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия, а также для защиты объектов собственности, которым угрожает опасность.

Оцепление (блокирование) может осуществляться также в отношении жилых помещений, строений и иных объектов, принадлежащих гражданам и организациям, если это необходимо для предотвращения угрозы жизни и здоровью граждан, которые не могут быть защищены иным способом.

При осуществлении действий, указанных в частях 2 - 4 ст. 16 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», полиция должна принимать меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения, разъясняет гражданам наиболее удобные в создавшейся обстановке маршруты передвижения.

Полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах.

Полиция имеет право обрабатывать данные и вносить их в банки данных о следующих лицах:

- подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления;
- осужденных за совершение преступления; которые совершили преступление или общественно опасное деяние и в отношении которых судом применены принудительные меры медицинского характера;
- в отношении которых вынесено постановление о прекращении уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;
- о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;
- в отношении которых до вступления приговора в законную силу был применен акт помилования или акт об амнистии, освобождающие от наказания; в отношении которых совершено преступление;
- совершивших административное правонарушение; объявленных в розыск; пропавших без вести; находящихся в беспомощном состоянии и неспособных по состоянию здоровья или возрасту сообщить сведения о себе;
- о владельцах транспортных средств;
- получивших водительское удостоверение; получивших лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности;
- состоящих на профилактическом учете;
- в отношении которых заведены дела оперативного учета;
- прошедших государственную дактилоскопическую регистрацию;
- прошедших государственную геномную регистрацию; подлежащих государственной защите;
- реабилитированных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, в отношении которых принято решение о депортации или об административном выдворении;

- гражданах Российской Федерации, зарегистрированных и снятых с регистрационного учета по месту пребывания или по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- получивших паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации или за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащий электронный носитель информации;
- о несовершеннолетних гражданах Российской Федерации, в отношении которых подано заявление о несогласии на выезд из Российской Федерации;
- о гражданах Российской Федерации, уведомивших о наличии у них гражданства иностранного государства или документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве;
- ходатайствующих о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- о лицах, которым предоставлен статус вынужденного переселенца или продлен срок действия такого статуса;
- ходатайствующих об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- ходатайствующих об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, и о лицах, получивших такое приглашение;
- о лицах, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке;
- о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, въехавших на территорию Российской Федерации или покинувших территорию Российской Федерации;
- о лицах, поставленных на миграционный учет в Российской Федерации;
- о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также в отношении которых принято решение о неразрешении (разрешении) въезда на территорию Российской Федерации;
- об иностранных гражданах и лицах без гражданства, оформивших миграционные карты;
- о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших визу или продливших срок ее действия;

- о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших документ на право проживания в Российской Федерации или продливших срок его действия;
- о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших документ на право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации или продливших срок его действия;
- о лицах, ходатайствующих о признании беженцем и о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;
- в отношении которых приняты решения об изменении гражданства;
- ходатайствующих о реализации обязательств в рамках международных договоров Российской Федерации о реадмиссии;
- подлежащих экстрадиции;
- являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, которым продлен или сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации;
- признанных больными наркоманией либо потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, на которых судьей при назначении административного наказания возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Полиция обеспечивает защиту информации, содержащейся в банках данных, от неправомерного и случайного доступа, уничтожения, копирования, распространения и иных неправомерных действий.

Информация, содержащаяся в банках данных, предоставляется государственным органам и их должностным лицам только в случаях, предусмотренных федеральным законом; правоохранительным органам иностранных государств и международным полицейским организациям - в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Полиция обязана обеспечить гражданину возможность ознакомления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с содержащейся в банках данных информацией, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и другими федеральными законами.

В состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, сотрудник полиции при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, а также по основаниям и в порядке, которые установлены Федеральным законом от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие.

Превышение сотрудником полиции полномочий при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Сотрудник полиции не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и другими федеральными законами.

Сотрудник полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции. В случае применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия в составе подразделения (группы) указанное предупреждение делает один из сотрудников полиции, входящих в подразделение (группу).

Сотрудник полиции имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, специальные средства или огнестрельное оружие, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или сотрудника полиции либо может повлечь иные тяжкие последствия.

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.

Сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также при-

нять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

О причинении гражданину телесных повреждений в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия полиция в возможно короткий срок, но не более 24 часов уведомляет близких родственников или близких лиц гражданина.

О каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор в течение 24 часов.

Сотрудник полиции обязан по возможности сохранить без изменения место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если в результате применения им физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия гражданину причинено ранение либо наступила его смерть.

О каждом случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации, а также о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт.

В составе подразделения (группы) сотрудник полиции применяет физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в соответствии с федеральным законом, руководствуясь приказами и распоряжениями руководителя этого подразделения (группы).

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях:

- 1) для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- 2) для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- 3) для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

Кроме того, сотрудник полиции имеет право применять физическую силу по всем основаниям, когда разрешено применение специальных средств и огнестрельного оружия, о которых речь пойдет ниже.

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства в следующих случаях:

- 1) для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- 2) для пресечения преступления или административного правонарушения;
- 3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- 5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- 6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;
- 7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- 8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- 9) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке;
- 10) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения;
- 11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

Запрещается применять специальные средства:

- 1) в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции;
- 2) при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Специальные средства применяются с учетом следующих ограничений:

1) не допускается нанесение человеку ударов палкой специальной по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца;

2) не допускается применение водометов при температуре воздуха ниже нуля градусов Цельсия;

3) не допускается применение средств принудительной остановки транспорта в отношении транспортных средств, предназначенных для перевозки пассажиров (при наличии пассажиров), транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, а также в отношении мотоциклов, мотоколясок, мотороллеров и мопедов; на горных дорогах или участках дорог с ограниченной видимостью; на железнодорожных переездах, мостах, путепроводах, эстакадах, в туннелях;

4) установка специальных окрашивающих средств на объекте осуществляется с согласия собственника объекта или уполномоченного им лица, при этом сотрудником полиции принимаются меры, исключающие применение указанных средств против случайных лиц.

Применение водометов и бронемашин осуществляется по решению руководителя территориального органа с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов.

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья;

2) для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции;

3) для освобождения заложников;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным;

5) для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

6) для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

7) для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под

стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Законодатель устанавливает, что вооруженным сопротивлением и вооруженным нападением, указанными в пп. 5 и 6 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», признаются сопротивление и нападение, совершаемые с использованием оружия любого вида, либо предметов, конструктивно схожих с настоящим оружием и внешне неотличимых от него, либо предметов, веществ и механизмов, при помощи которых могут быть причинены тяжкий вред здоровью или смерть.

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан;

2) для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции;

3) для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

4) для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции.

Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

В заключении следует отметить, что в рамках Федерального закона от 7.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» законодатель впервые помимо права на применение сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия предусмотрел отдельную главу о применении сотрудниками полиции отдельных мер государственного принуждения, которые в той или иной мере ограничивают права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, следует помнить, что сотрудник полиции, выполняя обязанности, возложенные на полицию, и реализуя права, предоставленные

полиции, выступает в качестве представителя государственной власти и находится под защитой государства.

Сотрудник полиции при выполнении служебных обязанностей подчиняется только непосредственному или прямому начальнику. Никто не имеет права вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом. Никто не имеет права принуждать сотрудника полиции к выполнению обязанностей, которые настоящим Федеральным законом на полицию не возложены. При получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом.

ГЛАВА 3.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С АППАРАТОМ УПОЛНОМОЧЕННОГО РФ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ РФ И ИНЫМИ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

§ 1. Понятие и виды институтов гражданского общества

Определения понятий «гражданское общество» или «институты гражданского общества» действующее законодательство не содержит. Однако юридическая литература включает в себя немало работ, посвященных гражданскому обществу и правовому государству, в неразрывной связи с которой гражданское общество чаще всего и рассматривается.

В соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация является правовым государством, а значит, гражданское общество является его имманентным свойством¹. Являясь многомерными и постоянно эволюционирующими явлениями, правовое государство и гражданское общество приобретают все новые признаки и наполняются новым содержанием.

О правовом государстве и гражданском обществе задумывались Платон и Аристотель, Полибий и Цицерон, Н. Макиавелли и Ж. Боден, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Д. Дидро, И. Кант и другие выдающиеся мыслители-государствоведы. Однако понимание гражданского общества в период античности и в настоящее время различно. Попытка разграничить эти понятия принадлежит философу Дж. Локку (1632-1704). Его мнение основывалось на понимании того что, государство могло претендовать лишь на тот объем полномочий, который санкционирован общественным договором между гражданами. Идеи Дж. Локка были продолжены Ж.-Ж. Руссов его договорной концепции. В последующем понятие «гражданское общество» получило свое развитие в работах Г. Гегеля и К. Маркса. По выражению К. Маркса, гражданское общество — это »подлинный источник и театр всей истории»².

Наши современники также весьма неоднозначно понимают и трактуют «гражданское общество». Так, по мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько «термин «гражданское общество» приобрел в научной литературе свое особое содержание и в современной трактовке выражает опре-

¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) (действ. ред.) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

² Нерсисянц В.С. Гегелевская философия права: история и современность. М., 2003. С.56

деленный тип (состояния, характер) общества, его социально-экономическую, политическую и правовую природу, степень зрелости, развитости»¹.

В настоящее время понимание гражданского общества сводится к двум основным аспектам. Первый заключается в том, что гражданское общество трактуется как некая идея, идеальная модель развития общественных отношений в которых свободные независимые личности, наделенные широким спектром гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, на основе развитого правосознания активно участвуют в управлении государством и беспрепятственно удовлетворяют свои разнообразие потребности.

Второй аспект заключается в том, что гражданское общество рассматривается как определенная совокупность негосударственных институтов, появление, функционирование и целевое назначение которых основано на естественных правах человека.

Достаточно часто само определение понятия «гражданского общества» дается посредством перечисления его основных характеристик. Так, например С.А. Авакьян предлагает следующее определение понятия гражданского общества - «Это общество сознательных граждан и активных участников общественных процессов; в нем существует внутреннее единство во имя стратегических социальных и политических целей, когда нет условий непримиримой конфликтности различных общественных слоев, групп, сил; предполагается наличие общественных дел и самостоятельных общественных механизмов управления ими; общество не противопоставляется государству, а исходит из потребности в конструктивном взаимодействии с ним; общество проявляет максимальное внимание к человеку, его личным заботам и проблемам, воспитывает граждан в духе сочетания индивидуальных и общественных интересов»².

Более емкое определение гражданского общества предлагают Н.И. Матузов и А.В. Малько. С их точки зрения гражданское общество - это «система негосударственных организаций, объединений, учреждений, институтов, политических партий, профессиональных союзов, других неправительственных структур, взаимодействующих с официальной властью на равноправной основе»³.

Справедливой представляется точка зрения, в соответствии с которой при определении понятия «гражданского общества» необходимы отталкиваться от определения понятия «общество».

Общество - это целостный социальный организм, состоящий из совокупности социальных субъектов (индивидуальных и коллективных), расположенных на определенной территории, ведущих общую экономиче-

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 103.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. М., 2007. С. 441

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 104.

скую жизнь, опирающихся на единую культуру, имеющих общепризнанный язык или языки общения, осознающих, понимающих свою принадлежность к единой общности, включенных и сознательно выполняющих общепризнанные социальные роли, признающих регулирующую роль сложившихся социальных институтов, связанных друг с другом всем комплексом социальных отношений, в которые они вступают для удовлетворения своих жизненно важных потребностей¹.

Анализ литературы, посвященный гражданскому обществу, позволяет выделить его характерные черты, отличающие его общества как такового:

1. В гражданском обществе все индивиды экономически и социально свободны. Подобная свобода индивида возможна только в государствах, провозглашающих различные формы собственности и равным образом их защищающим. В государствах, обеспечивающих свободу экономической деятельности, поддерживающих свободную конкуренцию и рыночную экономику.

2. В гражданском обществе права и свободы человека являются высшей ценностью – они признаются и закрепляются в Основном законе страны, создаются реальные механизмы их защиты, включая судебные.

3. В гражданском обществе индивиды не просто свободны, они инициативны и самостоятельны, поскольку это общество самоорганизованно самоуправляемо.

4. В гражданском обществе все индивиды равны перед законом и судом, имеют равные права, которые реализуют по своему усмотрению.

5. Гражданскому обществу присущ примат права, верховенство закона. Общество имеет право надзирать и оценивать качество исполнения законов.

6. Гражданское общество существует в условиях стабильного государственного строя и демократического политического режима.

7. В гражданском общества свобода слова выступает одной из первых, реальных свобод. Индивиды имеют право на свободный доступ к любым источникам информации (исключая те, которые содержат государственную, коммерческую, семейную и личную). Общественно-политические мероприятия проводятся открыто, а индивиды имеют право высказывать свои мнения, убеждения и критику свободно.

8. В гражданском обществе свободы слова трансформируется в политический и идеологический плюрализм, свободу печати, независимость средств массовой информации.

Таким образом, несмотря на разность определений понятия «гражданского общества», очевидно, что в основе самой его концепции лежат

¹Модернизация государства, власти, права и общества: человеческое измерение: коллективная монография / Под общ. ред. К.А. Ишекова. М.: «РПА Минюста России», 2014 // СПС Гарант.

идеи индивидуальной свободы, обеспечения интересов личности и частной собственности. При этом основным элементом гражданского общества выступает личность, но его несущие конструкции - это все те социальные институты, которые призваны содействовать всесторонней реализации индивида, его прав, интересов, целей, устремлений.

Институты гражданского общества представляют собой добровольные, саморегулируемые объединения граждан в определенные группы, общества, союзы, организации, не зависящие от государства, однако тесно взаимодействующие с ним. Все институты гражданского общества в ориентированы на реализацию гражданских инициатив, направленных на удовлетворение различных социально - экономических, политических, нравственных, этических и иных потребностей и интересов.

Многообразие общественной жизни сказалось и на видах институтов гражданского общества. Условно можно разделить их на несколько групп:

1. Институты гражданского общества в сфере политики. Это, прежде всего, политические партии, основная цель которых – участие граждан в управлении делами государства.

2. Институты гражданского общества в культурной и социально-экономической сфере. Сюда можно отнести различные некоммерческие общественные организации, в том числе и религиозные, общественные движения, общественные фонды, в том числе и благотворительные, учреждения, профессиональные союзы; средства массовой информации; органы местного самоуправления

3. Институты гражданского общества в сфере оказания квалифицированной юридической помощи - адвокатура, общественные объединения адвокатов, нотариат¹.

На сегодняшний день существует множество подобного рода объединений. Это партии, общественные палаты, общественные организации, общественные объединения (движения), организации общественной самодеятельности и прочие. Классификация общественных объединений и организаций довольно сложна из-за их многообразия, что подтверждается данными статистики. Однако роль различных институтов гражданского общества в реализации прав и свобод не одинакова.

В настоящее время в России предпринимаются определенные действия, направленные на развитие гражданского общества. В частности, создается нормативная база, определяющая основы взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти², а также различные инсти-

¹Гребенников В.В., Грудцына Л.Ю., Марчук Н.Н. Сангаджиев Б.В. Адвокатура и гражданское общество: учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. В.В. Гребенникова. «ЮРКОМПАНИ», 2016. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

²Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля

туты, позволяющие обществу вести диалог с государственными органами, контролировать их деятельность и оказывать влияние на ее решения.

К числу таких институтов можно отнести институт Уполномоченного по правам человека и Общественную палату Российской Федерации. Кроме того, при органах государственной власти, в частности, при Министерстве внутренних дел РФ, создаются общественные советы. Все эти институты ориентированы на согласование общественно значимых интересов граждан, органов власти всех уровней, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

§ 2. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с правоохранительными органами

При создании института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был учтен многолетний положительный опыт ряда зарубежных стран в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Впервые данный институт был учрежден в Швеции в 1809 году, а во второй половине XX века он формировался во многих зарубежных государствах. Данный институт, в зависимости от страны происхождения, получил различные наименования. Так, например, в Швеции, защитник прав человека называется омбудсманом, в Италии – Гражданским защитником, в Польше – Защитником прав граждан, в Испании – Защитником народа. Однако, несмотря на различие в названии, функционально это тождественные должности.

Круг полномочий омбудсманов, помимо рассмотрения жалоб и предложений граждан, как правило, включает в себя взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, постоянный мониторинг внутринационального законодательства в целях выявления его противоречия международным нормативным актам, общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере защиты прав человека, мониторинг за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в деятельности различных государственных органов, правовое просвещение граждан по вопросам прав человека, форм и методов их защиты.

Что касается института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, то его появление стало возможным только после принятия Конституции РФ в 1993 году, провозгласившей человека в качестве высшей ценности и предусмотревшей в ст. 103 должность Уполномоченного по правам человека. С января 1994 по 10 марта 1995 года должность Уполномоченного по правам человека занимал С.А. Ковалев.

Однако непосредственно само появление института Уполномоченного по правам человека связано с принятием Федерального Конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ»¹. В соответствии с положениями данного закона должность Уполномоченного по правам человека в РФ учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами и должностными лицами всех уровней власти. 22 марта 1998 года Государственной Думой РФ на эту должность был назначен О.О. Миронов. Только в первое время существования рас-

¹Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (с изм. от 31 января 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

сматриваемого института, период с 1998 по 2000 годы, Уполномоченному по правам человека поступило более 40 тысяч индивидуальных и коллективных жалоб и обращений граждан о нарушениях их прав и свобод. Более 3 тысяч россиян обратились непосредственно в приемную заявлений граждан аппарата Уполномоченного в Москве¹. Столь значительное количество обращений граждан отчетливо продемонстрировало, с одной стороны, необходимость и востребованность института Уполномоченного, а с другой, внушительное количество нарушений прав человека, допускаемых в деятельности различных органов.

Об универсальности и востребованности рассматриваемого института свидетельствует и современная динамика обращений к Уполномоченному по правам человека. Так, в 2014 году к Уполномоченному поступило 59 100 обращений граждан, государственных и общественных организаций. Из них 32 382 жалобы и обращения граждан. В 2015 году к Уполномоченному поступило 64 189 (9525 - по электронной почте, 54 664 - в бумажном виде) обращений граждан, государственных и общественных организаций и иных документов, что на 18% больше, чем в 2014 году. Из них непосредственно жалоб физических и юридических лиц - 38 093. Количество обращений, по которым приняты все, входящие в компетенцию Уполномоченного, возможные меры правовой защиты - 30 856, что составляет около 81% от общего числа поступивших жалоб физических и юридических лиц. Количество обращений, по которым оказана правовая помощь в виде юридической консультации - 5 989, что составляет 15,7% от общего числа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц. Количество обращений, признанных неприемлемыми для рассмотрения, представляющими собой злоупотребление правом подачи жалобы - 1 248, что составляет около 3% от общего числа поступивших жалоб и обращений физических и юридических лиц².

С 17 февраля 2004 года на должность Уполномоченного по правам человека был назначен В.П. Лукин, а 18 февраля 2009 года, после истечения первого пятилетнего срока полномочий, он снова был назначен на эту должность. 18 марта 2014 года должность Уполномоченного по правам человека занимала Элла Панфилова, покинувшая этот пост 25 февраля 2016 года. В настоящий момент должность Уполномоченного по правам человека в РФ занимает доктор юридических и философских наук, профессор, заслуженный юрист РФ, генерал-майора МВД Т.Н. Москалькова.

¹ Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сборник документов. М.: Юрид.лит. 2000. С. 3.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год от 24 марта 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

Срок исполнения полномочий Уполномоченного составляет 5 лет и исчисляется с момента принесения присяги, а прекращаются в момент принесения присяги вновь утвержденным Уполномоченным. Должность Уполномоченного аполитична. Он не имеет права заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или такого общественного объединения, которое преследует политические цели.

Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Однако деятельность Уполномоченного по правам человека только дополняет средства защиты прав и свобод граждан, при этом не отменяя и не пересматривая компетенции государственных органов. Уполномоченный не принимает решений по существу жалобы. Его компетенция ограничена тем, что он, приняв жалобу к рассмотрению, может разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится рассмотрение жалобы по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

О принятом решении Уполномоченный обязан уведомить заявителя в течение 10 дней. Приступив к рассмотрению поступившей жалобы, Уполномоченный информирует также государственный орган, действия которого обжалуются. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и обжалованию не подлежит.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан уведомить заявителя. Одновременно Уполномоченный обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в действиях которых он находит нарушение прав и свобод граждан, свое заключение с изложением рекомендаций относительно возможных и необходимых мер, направленных на восстановление нарушенных прав и свобод.

При осуществлении своей деятельности Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Жалобы, поступающие к Уполномоченному по правам человека, могут быть приняты только в том случае, если заявитель уже предпринимал попытки обжаловать эти действия как в судебном, так и административном порядке. Таким образом, все жалобы изначально анализируются на предмет их приемлемости и только потом рассматриваются по существу вопроса. При несоответствии жалобы требованиям приемлемости, она может быть отклонена. Поступающие к Уполномоченному обращения касаются практически всех сфер жизни человека, однако основное количество жалоб к Уполномоченному по правам человека связаны с уголовным процессом,

жилищными правами и сферой ЖКХ, уголовно-исполнительным производством, социальным страхованием и обеспечением, военной службой, миграцией и вопросами гражданства.

Кроме названных тем выделяются жалобы, связанные с защитой гражданских прав, защитой медико-социальных прав, защитой прав в области семьи, материнства и детства, защитой прав военнослужащих, защитой прав в сфере миграции и гражданства, защитой политических прав, имеют место жалобы, связанные с экологической тематикой.

Институт Уполномоченного по правам человека получил свое распространение не только на федеральном, но и на региональном уровне. Одними из первых субъектов РФ, в которых была создана должность Уполномоченного по правам человека стали республика Башкортостан, приняв Закон Республики Башкортостан от 19 марта 1996 года «Об Уполномоченном Республики Башкортостан по правам человека», Астраханская, Ленинградская, Свердловская, Саратовская, Смоленская и Волгоградская области, принявшие соответствующие законы в 1997-1998 годах. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека получил свое распространение на всей территории РФ. Эти должности в субъектах РФ могут учреждаться в соответствии с конституциями и уставами субъектов РФ. Как правило, законодательство субъектов в целом дублирует ФКЗ № 1 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», но в тоже время в региональном законодательстве можно найти и ряд отличий. Так, в частности, законы субъектов могут содержать нормы, определяющие требования к лицам, претендующим на должность Уполномоченного. Это может быть установление определенного возраста, а также требования к образованию и репутации. Так, например, законодательство Ленинградской области закрепляется, что «на должность Уполномоченного может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование, а также познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты»¹. Аналогичные требования содержит и Закон г. Москвы. Кроме того, свои особенности имеет и процедура наделения полномочиями регионального омбудсмана, которая также регламентируется конституциями (уставами) соответствующих субъектов и принимаемыми в соответствии с ними законами соответствующего уровня, определяющими, в том числе, и срок полномочий.

Единообразием в процедурных моментах наделения полномочиями субъекты Российской Федерации отличаются в вопросе обязательного

¹ Закон Ленинградской области от 4 апреля 2016 г. № 13-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» (Принят Законодательным собранием Ленинградской области 23 марта 2016 года) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

принесения соответствующим лицом присяги перед законодательным (представительным) органом государственной власти, текст которой определен в их законодательных актах.

В настоящее время весьма широкое распространение как на федеральном, так и региональном уровнях получила практика введения уполномоченных по правам различных категорий лиц, ввиду острой необходимости осуществлять дополнительную защиту во внесудебном порядке.

Так, в 2009 г. Указом Президента России был введен институт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте России¹. При создании данного института был учтен мировой опыт, поскольку впервые детский омбудсмен появился в Норвегии в 1981 году. Механизм наделения соответствующими полномочиями Уполномоченного по правам ребенка и сама природа введения данного рода Уполномоченного несколько иная. Должность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ – является должностью государственной гражданской службы. Вместе с тем, общая цель деятельности и, в определенной степени, компетенции Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка схожи. Уполномоченный по правам ребенка выполняет функции, «связанные с защитой прав конкретного ребенка и представлением его интересов; расследованием дел по индивидуальным жалобам детей; наблюдением за осуществлением законодательства, касающегося защиты интересов ребенка; внесением рекомендаций в государственные органы по совершенствованию законодательства в области охраны прав ребенка; содействием по повышению информированности о правах ребенка, как самих детей, так и взрослых; осуществлением посредничества в случаях возникновения конфликта между ребенком и его родителями; представлением докладов о проделанной работе и о положении дел в вопросе соблюдения прав ребенка»². С 9 сентября 2016 года эту должность занимает А.Ю. Кузнецова. Как и в случае с Уполномоченным по правам человека, многие субъекты России переняли данный опыт и уже в 68 регионах продублировали данный институт.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ был учрежден институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации.³

¹ Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² Кузнецова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». - Специально для системы ГАРАНТ, 2014 г.

³ Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с изм. от 28.11.2015)// // Консультант

Правовая природа Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей также отлична от правовой природы Уполномоченного по правам человека. В соответствии с нормами вышеуказанного закона, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей назначается Президентом РФ и подотчетен ему в своей деятельности. В своей деятельности Уполномоченный может активно сотрудничать с общественными представителями, которые на общественных началах осуществляют представительские и экспертные функции. Кроме того, в настоящее время созданы и функционируют различные экспертные, консультативные и общественные советы, рабочие группы и иные совещательные органы при Уполномоченном по защите прав предпринимателей. Являясь институтами гражданского общества, они действуют на общественных началах, а, в ряде случаев, в соответствии с законодательством, могут привлекать для участия в их деятельности представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества, общественных организаций.

В настоящее время должность Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте России занимает Б.Ю. Титов. Он следующим образом охарактеризовал два основных направления своей деятельности. Во-первых, это работа с обращениями граждан и защита нарушенных прав предпринимателей, которая осуществляется только в тесном взаимодействии с правоохранительными органами. Во-вторых, это выработка предложений по законодательному обеспечению и защите прав предпринимателей.

Таким образом, указанные должности вводятся с целью формирования эффективного общегосударственного механизма обеспечения внесудебной защиты прав и свобод гражданина в России, учреждаются в строгом соответствии с положениями Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных актов и актов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Переходя непосредственно к рассмотрению полномочий Уполномоченного по правам человека в РФ, необходимо отметить, что Уполномоченный рассматривает жалобы не только российских граждан, но и иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации и лиц без гражданства. В процессе рассмотрения жалоб Уполномоченный имеет право обращаться к компетентным государственным органам или

должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека имеет ряд законодательно закрепленных прав. Так, при проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручать компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими, административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел¹.

По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

В соответствии с положениями ст. 29 ФКЗ № 1 от 26.02.1997 года, по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека имеет право выполнить следующие действия:

«1) обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»¹.

Помимо указанных действий, Уполномоченный по правам человека также имеет право:

1) направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

2) обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" (с изм. от 31 января 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации.

3) выступать с докладами на очередном заседании Государственной Думы в случае грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина

4) обращаться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии непосредственно либо через своего представителя, а также участвовать в заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии.

Особое внимание в деятельности Уполномоченного по правам человека уделяется жалобам, поступающим от лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

В соответствии с п. 2 ст. 2 ФЗ № 76 ФЗ под местами принудительного содержания понимаются «установленные законом места отбывания административного задержания и административного ареста; места отбывания дисциплинарного ареста; места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и пограничных органов федеральной службы безопасности); учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы; дисциплинарные воинские части, гауптвахты; центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел; учебно-воспитательные учреждения закрытого типа; специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющие правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской

Федерации¹. Лица, находящиеся в местах принудительного содержания, имеют право в любое время беспрепятственно обращаться к Уполномоченному по правам человека, причем, направляемые ими жалобы должны поступать Уполномоченному по правам человека в субъекте в течение 24 часов, а администрация указанных учреждений не имеет права их предварительно просматривать.

В соответствии с действующим законодательством, Уполномоченный по правам человека в данном вопросе организует свою работу во взаимодействии с общественными наблюдательными комиссиями.

Как отмечается в Докладе Уполномоченного по правам человека «за 2015 год к Уполномоченному обратилось более 230 заявителей с жалобами на допущенные нарушения права на квалифицированную юридическую помощь и права защищать себя лично.

Среди обращений о нарушении права на защиту можно выделить две основные категории: касающиеся нарушения права на защиту на стадии предварительного расследования и на стадии судебного разбирательства.

К основным нарушениям права на защиту на стадии предварительного расследования можно отнести: несвоевременное предоставление защитника, когда лицо, подвергшееся уголовному преследованию, не располагает возможностью заключить соглашение с адвокатом по выбору; создание препятствий к самостоятельному осуществлению подозреваемым (обвиняемым) комплекса процессуальных прав, закрепленных в ст. 47 УПК РФ.

По результатам изучения таких обращений Уполномоченный, признавая нарушенным право заявителя на защиту на стадии предварительного следствия или дознания, обращается с ходатайством о проведении необходимой проверки к руководителю следственного органа, органа дознания или прокурору, которые вправе провести проверку по доводам заявителя. Как правило, если факт нарушения процессуальных прав заявителей подтверждается прокуратурой или руководителем следственного органа, органа дознания, предпринимаются меры, направленные на их устранение.

Когда право на защиту нарушено на стадии судебного разбирательства, и судебное решение, в ходе принятия которого было допущено такое нарушение, вступило в законную силу, Уполномоченный обращается в суд кассационной (надзорной) инстанции с ходатайством о его пересмотре»².

¹Федеральный 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» (с изм. от 28.11.2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

²Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год от 24 марта 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:официальный сайт / спра-

Практически во все нормативно-правовые акты, регламентирующие статус уполномоченных по правам человека в регионах, содержат диспозитивную норму, предусматривающую возможность создания консультативных органов при соответствующих уполномоченных.

При этом, при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации действует один консультативный орган — Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, а в некоторых субъектах Российской Федерации при соответствующем Уполномоченном по правам человека одновременно могут функционировать несколько консультативных органов, либо учреждаться узкоспециализированные консультативные органы.

Экспертные и общественные органы при уполномоченных по правам человека имеют общее целевое назначение — оказание консультативной помощи уполномоченным по правам человека по вопросам их компетенции. Вместе с тем задачи и функции обозначенных органов различны.

Основной задачей экспертных советов является профессиональное консультирование уполномоченных по правам человека по вопросам их компетенции, что способствует компетентному осуществлению уполномоченными своих полномочий. Функции экспертных советов сориентированы на обозначенную задачу и направлены на содействие реализации двух основных блоков полномочий уполномоченных по правам человека: полномочий по выявлению нарушений прав и свобод человека и гражданина и устранению выявленных нарушений и полномочий по учетно-аналитической работе в сфере прав и свобод человека и гражданина. К функциям, направленным на содействие реализации первого блока полномочий, относятся: подготовка по запросу Уполномоченного по правам человека заключений по жалобам граждан на действия (бездействие) органов государственной власти и органов местного самоуправления; проведение правовой экспертизы в случае массового и грубого нарушения прав человека; рассмотрение наиболее значимых обращений уполномоченных по правам человека в органы государственной власти. К функциям, направленным на содействие реализации второго блока полномочий, — системный анализ практики соблюдения прав и свобод человека на основе представленных аппаратом соответствующего уполномоченного материалов; экспертная оценка материалов, представленных для специальных и ежегодных докладов уполномоченного; предварительное рассмотрение ежегодных и специальных докладов; подготовка заключений по отдельным нормативным правовым актам; подготовка предложений по совершенствованию законодательства о правах человека.

Основная задача общественных советов — обеспечение участия общественности в выработке решений, принимаемых по вопросам компетенции уполномоченных по правам человека. Основными функциями общественных советов являются ориентирующая, мобилизационная и координирующая. Ориентирующая функция заключается в подготовке предложений о приоритетных направлениях деятельности в области обеспечения прав человека и основных свобод. Мобилизационная функция предполагает участие в подготовке предложений по совершенствованию законодательства по защите прав, свобод и законных интересов граждан; участие в рассмотрении информации о состоянии дел в реализации и защите прав человека; участие в проведении проверок по вопросам соблюдения прав граждан. Общественные советы выполняют также функцию координации деятельности общественных правозащитных организаций, что характеризует советы как организационную форму взаимодействия правозащитных общественных организаций между собой и с Уполномоченным по правам человека. Закрепление в отдельных положениях, регламентирующих правовой статус общественных советов, функций выявления скрытых угроз безопасности личности, правам и основным свободам граждан, а также проведения сравнительного анализа имеющегося опыта в области обеспечения прав граждан, как нам представляется, противоречит правовой природе данных органов. Осуществление указанных функций требует наличия определенных познаний в области прав и свобод человека и гражданина. В то же время, исходя из правовой природы отношения общественных органов к лицам, из которых формируется их состав, как правило, не предъявляется требование об обладании специальными познаниями. То есть в данном случае общественные советы при уполномоченных по правам человека наделяются функциями, не свойственными общественным органам.

Подавляющее большинство консультативных советов создается и упраздняется соответствующими уполномоченными по правам человека (в отдельных субъектах Российской Федерации — соответствующим законодательным (представительным) или исполнительным органом государственной власти). Ими же утверждается и состав советов.

Состав экспертных советов формируется из лиц, имеющих специальные познания в области прав и свобод человека и гражданина и (или) опыт защиты прав и свобод человека и гражданина. В положениях о советах, как правило, конкретизируется, что это представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных правозащитных организаций, образовательных организаций высшего образования. В отдельных положениях обозначены лишь требования к квалификации лиц, которые могут входить в состав общественных советов.

Закрепленный в положениях порядок формирования советов в целом соответствует целевому назначению данных органов. Утверждение состава

советов уполномоченными представляется вполне логичным, поскольку советы формируются ими для обеспечения своей деятельности. Оправданно и включение в состав советов по должности сотрудников аппарата соответствующего уполномоченного, т. к. они обладают необходимой квалификацией в области прав и свобод человека. Вместе с тем порядок формирования советов имеет некоторые недостатки. В положениях о совете не регламентирован вообще или установлен открытый перечень референтных групп, представители которых могут входить в совет. Обязательность включения в состав советов представителей от разных групп не предусмотрена. При определении требований, предъявляемых к членам советов, смешаны критерии принадлежности к определенной социальной группе и наличия определенной квалификации. Порядок выдвижения кандидатов в члены совета не урегулирован. Количественный состав советов и число представителей от каждой референтной группы не предусмотрены и определяются конкретным уполномоченным по правам человека. Допускается включение в состав общественных советов представителей государственных органов и органов местного самоуправления. Решение вопроса о том, представители каких общественных организаций будут представлены в соответствующем общественном совете, оставлено на усмотрение Уполномоченного по правам человека, при котором формируется совет.

Консультативные органы при уполномоченных по правам человека являются органами, действующими постоянно, на общественных началах. Материально-техническое и организационное обеспечение их деятельности осуществляют аппараты уполномоченных по правам человека, при которых учреждены соответствующие консультативные органы. Соответственно, финансирование деятельности консультативных органов производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации или бюджета Российской Федерации. Срок действия советов ограничен сроком полномочий уполномоченного по правам человека, утвердившего состав соответствующего совета.

Поскольку консультативные органы при уполномоченных по правам человека, по сути, встроены в механизм государства, то порядок организации их деятельности схож с порядком организации деятельности государственных органов.

Кроме того, в процессе своей деятельности Уполномоченный по правам человека взаимодействует с различными институтами гражданского общества - наблюдательными комиссиями, Общественной палатой Российской Федерации, а также государственными органами и должностными лицами, обеспечивающими защиту прав и свобод граждан в субъектах Российской Федерации.

§ 3. Взаимодействие Общественной палаты Российской Федерации с правоохранительными органами

В правовом государстве гражданское общество не просто взаимодействует с институтами государственной власти, но и контролирует их. Начало формированию правовой базы общественного контроля было положено принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹.

В соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Осознание необходимости осуществления общественного контроля произошло несколько раньше, о чем свидетельствует принятый 4 апреля 2005 года Федеральный закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», чья деятельность имеет важное значение для оценки состояния и выявления проблем становления и развития гражданского общества². Создание общественных палат в субъектах Российской Федерации предусмотрел Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»³.

В соответствии с Федеральным законом от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата создана для обеспечения взаимодействия различных институтов гражданского общества с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и осуществления контроля за их деятельностью.

¹Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс] :официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

²Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

³Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

Данное взаимодействие необходимо для учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты их прав и свобод, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Перечень способов, посредством которых Общественная палата решает поставленные перед ней задачи, регламентирован в ст. 2 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ № «Об Общественной палате Российской Федерации». Это:

«1) привлечения граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

3) проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, иных некоммерческих организаций и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества в соответствии с целями и задачами, определенными настоящей статьей, и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях»¹.

Общественная палата Российской Федерации состоит из 168 членов. При этом, 40 представителей утверждаются Президентом РФ, из числа граждан, имеющих особые заслуги, по результатам проведения консультаций с различными общественными объединениями; 85 направляются общественными палатами субъектов Российской Федерации и 43 представителя от общероссийских общественных объединений или некоммерческих организаций, избираются по итогам конкурса.

В соответствии со ст. 7 установлен ряд требований к членам Общественной палаты.

1) достижение 18 летнего возраста и наличие гражданства Российской Федерации, и не имеющие гражданства иностранного государства;

2) требование дееспособности. Так, лица, признанные судом недееспособными, не могут быть членами Общественной палаты;

3) отсутствие непогашенной или неснятой судимости.

Кроме того, Членами Общественной палаты не могут быть: «1) Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления»², а также лица, чье членство в Общественной палате предыдущего состава прекращено в связи с нарушением ими Кодекса этики.

Общественная палата Российской Федерации, имеет следующую структуру:

1) **Совет Общественной палаты Российской Федерации** - постоянно действующий исполнительный орган. Формируется из руководителей комиссий, секретаря Общественной палаты и его заместителя и включает в себя 21 члена;

2) **комиссии** – создаются для решения вопросов в различных сферах общественной жизни. Каждый член Общественной палаты является чле-

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² См.: Там же.

ном одной комиссии с правом решающего голоса, кроме того он по своему желанию он может входить в другие комиссии с правом совещательного голоса.

3) *рабочие группы* – являются временными рабочими органами Общественной палаты и создаются для проведения экспертизы наиболее значимых законопроектов и решения отдельных актуальных вопросов.

В соответствии со ст. 16 Закона 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» Общественная палата вправе:

«1) проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам в порядке, установленном Регламентов Общественной палаты Российской Федерации;

2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

5) направлять членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

6) направлять запросы Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляются по решению совета Общественной палаты;

7) вступать в международные организации, заключать с ними соглашения о сотрудничестве, направлять членов Общественной палаты для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

8) участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями, иными некоммерческими организациями;

9) участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в формировании общественных наблюдательных комиссий, приостановлении и прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии, наделении полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии, оказывать содействие общественным наблюдательным комиссиям в обеспечении их методическими материалами, документами и материалами, относящимися к деятельности общественных наблюдательных комиссий, а также проводить обучающие семинары в целях совершенствования деятельности общественных наблюдательных комиссий;

10) оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, общественным объединениям и иным некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлять документы и материалы, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат, общественных объединений и иных некоммерческих организаций»¹.

Общественная палата выступает, пожалуй, одним из самых эффективных средств взаимодействия гражданского общества и государства, поскольку сочетает в себе волю государства и интересы общества одновременно. Однако необходимо отметить, что ее деятельность носит лишь рекомендательный, а не обязательный характер.

Ежегодно Общественной палатой Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством подготавливается и публикуется в периодическом издании Общественной палаты Российской Федерации доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации.

Официально Общественная палата не обладает законодательной инициативой в Государственной Думе, однако она имеет возможности влияния на процесс принятия законодательных актов. Так, в настоящее время одним из способов влияния на законодательный процесс являются так называемые нулевые слушания законопроектов. Помимо влияния на законодательный процесс, Общественная палата может играть роль в раз-

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

витии и деятельности институтов народного представительства посредством общественного контроля¹.

Общественный контроль необходим для того, чтобы обеспечивать ответственность власти перед обществом, без чего невозможно построить гражданское общество. По мнению Е.А. Огнеевой, общественный контроль - это «совокупность негосударственных институтов и механизмов, при помощи которых обеспечивается соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина посредством подчинения деятельности органов публичной власти и должностных лиц общественным интересам»².

Исходя из положений ст.9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» органы внутренних дел должны быть понятными для институтов гражданского общества и постоянно с ними взаимодействовать. В соответствии со ст. 50 ФЗ «О полиции» общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел могут граждане РФ, общественные объединения, Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссии, общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и при территориальных органах.

Общественная палата Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством осуществляет контроль за деятельностью органов внутренних дел. К формам общественного контроля можно отнести следующие:

- проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий;
- выдачу заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации;
- проведение экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов;
- приглашение руководителей МВД России на пленарные заседания Общественной палаты;
- направление членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегии МВД России;
- направление запросов Общественной палаты в МВД России по вопросам деятельности полиции и др³.

Такой контроль проводится комиссиями и рабочими группами Общественной палаты Российской Федерации. По итогам контрольной деятельности Общественной палаты принимаются решения, которые оформ-

¹ Тихомирова А.В. Общественная палата Российской Федерации и ее роль в развитии институтов народного представительства // Образование и право, № 7-8, 2015.

² Огнеева Е.А. Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля в современной России // Политика и право. 2014. № 1. С. 147.

³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. 552 с.

ляются в виде заключений, предложений и обращений. Решения имеют рекомендательный характер.

При получении обращения или запроса Общественной палаты должностные лица соответствующих органов обязаны проинформировать Общественную палату о результатах рассмотрения обращения (запроса) в течение тридцати дней со дня его регистрации.

Заключения Общественной палаты по результатам экспертизы проектов нормативных правовых актов подлежат обязательному рассмотрению на заседаниях коллегии МВФ России с приглашением членов Общественной палаты.

Члены Общественной палаты вправе принимать участие в работе общественных советов при МВД России и его территориальных органов.

Нормативно-правовыми актами, определяющими основы взаимодействия общественных наблюдательных комиссий с органами внутренних дел, выступают следующие:

- Уголовно-исполнительный кодекс РФ; Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;

- Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;

- Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;

- Приказ Рособразования от 13 октября 2009 г. № 1554 «Об утверждении Порядка посещения федеральных государственных специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением - специальных профессиональных училищ закрытого типа, подведомственных Рособразованию, членами общественных наблюдательных комиссий»;

- Приказ ФСБ РФ от 16 февраля 2009 г. № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов»;

- Приказ Министра обороны РФ от 20 января 2009 г. № 17 «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации»;

- Приказ Федеральной службы исполнения наказаний РФ от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий»;

- Приказ Министерства внутренних дел РФ от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания органов внут-

ренных дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий», положениями о порядке посещения гауптвахт Министерства обороны РФ¹.

В настоящее время при Общественной палате создан РФ Консультационный центр по работе с наблюдательными комиссиями субъектов РФ, который является основной базой информационно-правовой поддержки при возникновении трудностей в исполнении ими своих функций, местом сбора информации об их опыте работы и подготовки предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы общественного контроля за местами принудительного содержания.

Работа общественных наблюдательных комиссий сводится не только к защите прав осужденных и подозреваемых, находящихся в местах лишения свободы и иных исправительных учреждениях, и контролю за их соблюдением, но также и к всесторонней поддержке лиц, законные интересы которых защищаются и охраняются (проведение коллективных культурно-массовых и спортивных мероприятий, смотров-конкурсов художественной самодеятельности и др.).

Общественные палаты субъектов Российской Федерации образуются и функционируют в соответствии с Федеральным законом от 23 июня

¹Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (УИК РФ) (с изм. от 5 апреля 2017); Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" (с изм. от 28 декабря 2016); Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (с изм. от 28 декабря 2016); Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм. от 3 июля 2016); Приказ Федерального агентства по образованию от 13 октября 2009 г. № 1554 «Об утверждении Порядка посещения федеральных государственных специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением - специальных профессиональных училищ закрытого типа, подведомственных Рособразованию, членами общественных наблюдательных комиссий»; Приказ ФСБ РФ от 16 февраля 2009 г. № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов»; Приказ Министра обороны РФ от 20 января 2009 г. № 17 «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» (с изм. от 1 июня 2013); Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий»; Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. № 196 "О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий" (с изм. от 30 декабря 2011) // // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

2016 г №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Цели и задачи общественной палаты субъекта в целом аналогичны целям и задачам Общественной палаты Российской Федерации. В процессе своей деятельности Общественная палата привлекает граждан и некоммерческие организации; выдвигает и поддерживает гражданские инициативы в сфере реализации прав и свобод; вырабатывает рекомендации органам государственной власти субъекта Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в субъекте Российской Федерации; взаимодействует с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, а также общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации, находящимися на территории субъекта Российской Федерации и им оказывает информационную, методическую и иную поддержку.

§ 4. Общественные советы при органах внутренних дел и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод

Демократическая организация политической власти, безусловно, предполагает учет общественного мнения. О необходимости учета общественного мнения в научной литературе говорилось давно, однако исследование общественного мнения для официальной оценки эффективности деятельности органов внутренних дел стало осуществляться относительно недавно и повлекло за собой создание, как определенной нормативной базы, так и специальных органов¹.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественностью происходит только в той мере, в которой это позволяет сделать государство. Как отмечает В.В. Таболин, на сегодняшний день взаимодействие органов исполнительной власти в сфере внутренних дел с общественностью реализуется только со стороны полиции как обладателя всех полномочий в тех вопросах, которые возможно решать совместными действиями с органами местного самоуправления и общественными объединениями².

Как отмечается в литературе «взаимодействие между указанными сторонами должно основываться на принципах равноправия и демократизма, когда каждая сторона может инициировать такую деятельность и активно в ней участвовать в целях защиты прав и свобод человека и гражданина совместными усилиями»³.

Так, статьей 13 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрено создание Общественных советов при Федеральных органах исполнительной власти, к которым относятся и органы внутренних дел. Создание общественных советов обусловлено необходимостью согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

¹Алексеева Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел) // диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2002; Алексеева Л.А. Принципы формирования и деятельности ОВД в современных условиях // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 7-10.

² Таболин В.В. Взаимодействие городских органов самоуправления с полицией // Труды Акад. управления МВД России. 2011. № 4. С. 35.

³ Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20 - 22.

Во исполнение этой законодательной нормы были изданы Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 года № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственным этим федеральным министерствам»¹ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 года № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственным этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», определившими порядок образования общественных советов.

Рассматривая вопросы, связанные с осуществлением общественного контроля в органах внутренних дел, необходимо рассмотреть деятельность такого органа, как Общественный совет при МВД РФ, который был образован в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» и осуществляет свою деятельность на основании Указа Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

В соответствии с п. 5 Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 задачами общественного совета при МВД Российской Федерации являются²:

а) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие реализации государственной политики в сфере противодействия преступности.

¹ Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственным этим федеральным министерствам» (с изм. от 23 мая 2013 года) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» (с изм. от 24 июля 2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

Так, например, граждане, достигшие возраста 18 лет, в соответствии со Приказом МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» ст. 10 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» могут привлекаться к внештатному сотрудничеству с полицией¹. А граждане, достигшие возраста 18 лет, в соответствии со ст. 11 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» имеют право участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица;

б) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел. Это могут быть различные акты в области борьбы с преступностью, защиты прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства;

в) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел. В последнее время при различных подразделениях органов внутренних дел создаются и действуют общественные пресс-центры, что открывает широкое участие СМИ в решении правоохранительных задач, обеспечивает целенаправленное формирование объективного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и повышение их авторитета². В целях информирования граждан о существующем положении дел в сфере обеспечения общественной безопасности широко применяются «прямые линии» телефонной связи;

г) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел. Анализ общественного мнения проводится различными учреждениями, например, Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Всероссийским научно-исследовательским институтом Министерства внутренних дел Российской Федерации (ФГКУ «ВНИИ МВД России»), различными общественными организациями и отдельными исследователями;

¹ Приказ МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (с изм. от 20 апреля 2015); Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² Мазитов Р.Р. Эффективность деятельности органов внутренних дел через призму общественного мнения // Российский следователь. 2009. № 20. С. 31 - 33.

д) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел. Для реализации данной формы взаимодействия необходимо организовать регулярное общественное обсуждение нормативных документов МВД России, действие которых затрагивает интересы общественности. Кроме того, проекты нормативных документов, не содержащие секретные сведения, можно обсуждать дистанционно - посредством сети Интернет - с возможностью для заинтересованных пользователей вносить свои предложения. При этом на этих же электронных ресурсах полиция должна информировать участников обсуждения по вопросам принятия или отклонения полученных предложений;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

Данная форма должна реализовываться путем использования реальных инструментов воздействия общественных объединений на органы внутренних дел (освещение нарушений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, в СМИ, общественное порицание, обращение в другие правоохранительные органы, в т.ч. судебные).

На сегодняшний день такие механизмы, которые реализуют форму общественного контроля, используется не в полной мере, поскольку проводятся только в виде отчетов сотрудников органов внутренних дел и путем посещения общественными комиссиями мест принудительного содержания¹.

При осуществлении общественного контроля за деятельностью полиции общественные советы вправе:

а) в соответствии с действующим законодательством запрашивать и получать в установленном порядке от органов внутренних дел информацию об их деятельности;

б) в соответствии с Приказом МВД РФ от 23 мая 2012 г. № 534 заслушивать информацию должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений²;

¹ Об организации проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 30 авг. 2011 г. N 975 // РГ. 2011. 30 сент.

² Приказ МВД РФ от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

в) вносить руководителям органов внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

г) создавать по вопросам, отнесенным к компетенции общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с соответствующими руководителями органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций;

д) принимать в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации, участие в работе аттестационных комиссий органов внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел;

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

Решения общественных советов носят рекомендательный характер.

Несмотря на достаточно разработанную нормативную базу, утверждать, что общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел имеет четкие, доступные механизмы реализации и хорошую результативность, не приходится. Как справедливо отмечается в литературе, «Общественная палата и общественные советы при ОВД, создаваемые для обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан страны, органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественности для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции, проявляют себя пока несколько пассивно. Может быть, для достижения общественно полезных целей стоит изменить сам принцип формирования общественных советов, избирая в них не столько «просто известных» людей, сколько лиц, имеющих активную гражданскую позицию, достигнувших значимых успехов в общественно полезной деятельности, обладающих признанным обществом авторитетом»¹.

¹ Раскина Т.В. Состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел Российской Федерации и перспективные направления противодействия ей // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 11. С. 40 - 43.

ГЛАВА 4.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА МЕСТАМИ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

§ 1. Понятие и субъекты общественного контроля

В соответствии с Конституцией РФ основные права и свободы человека неотчуждаемы, являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Такие их ограничения, как арест, заключение под стражу и содержание под стражей возможны только лишь на основании судебного решения. При этом в настоящее время достаточно злободневным является вопрос их реализации. Раскрывая содержание термина «реализация» применительно к правам и свободам человека, мы считаем возможным придерживаться мнения Е. В. Киричка, который рассматривает его в двух значениях: как процесс и как окончательный результат. Как процесс — это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, негосударственных структур и граждан по осуществлению своих задач и функций и исполнению возложенных на них обязанностей с целью создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами. Как конечный результат это есть итог этой деятельности, когда созданы все необходимые условия и приняты все необходимые меры для фактической реализации правовых предписаний¹.

В целях обеспечения точного и всеобъемлющего соблюдения прав и свобод человека государство создало ряд органов, наделенных специальной компетенцией в сфере контроля и надзора за их реализацией. В развитие положений Конституции РФ Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и рядом иных федеральных законов регламентирована деятельность таких органов. В современном государстве существует необходимость общественного контроля. Данный институт должен способствовать повышению уровня легитимности деятельности государственных и муниципальных органов, а также обеспечивать объективное освещение вопросов соблюдения прав

¹ См.: Киричек Е. В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы: монография. Тюмень, 2014. С. 140.

человека. Правовая основа функционирования общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов, а также иных организаций, осуществляющих всевозможные публичные полномочия, устанавливается Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В ст. 2 данного нормативного правового акта перечислены отдельные области деятельности органов государственной власти, осуществление общественного контроля которых регулируется соответствующими федеральными законами.

Граждане Российской Федерации обладают возможностью участвовать в осуществлении общественного контроля лично, кроме того, они могут участвовать в составе различных общественных организаций, а также всевозможных негосударственных некоммерческих организаций.

Концепция общественного контроля предполагает добровольное в нем участие. Никто не может воздействовать на гражданина с целью принуждения его к участию, или наоборот, неучастию, в осуществлении этой деятельности, также исключаются случаи воспрепятствования реализации гражданином его законного права на участие в осуществлении общественного контроля.

Для граждан предполагается участие в осуществлении *общественного контроля* в качестве так называемых *общественных инспекторов* и *общественных экспертов* в порядке, предусмотренном законодательством.

Законодательство также предусматривает участие общественных объединений и негосударственных некоммерческих организаций иных видов в осуществлении общественного контроля.

Для них федеральным законом предусмотрены такие формы общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение и иные. При этом предполагается возможность наделения данных субъектов дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Под *общественным контролем* в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов *общественного контроля*, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях *общественной проверки, анализа и общественной оценки* издаваемых ими актов и принимаемых решений¹.

Законодательство об общественном контроле предлагает правоприменительно широкий спектр форм его осуществления, предусмотрен-

¹ См.: ст. 4 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

ных вышеуказанным федеральным законом, а также иных форм, предусмотренных иным законодательством.

Целями *общественного контроля* являются¹:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета *общественного* мнения, предложений и рекомендаций граждан, *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) *общественная* оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами *общественного контроля* являются²:

1) формирование и развитие гражданского правосознания;

2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

¹ См.: ст. 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

² См.: ст. 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль осуществляется на основе следующих принципов¹:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
2) добровольность участия в осуществлении *общественного контроля*;

3) самостоятельность субъектов *общественного контроля* и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) публичность и открытость осуществления *общественного контроля* и *общественного* обсуждения его результатов;

5) законность деятельности субъектов *общественного контроля*;

6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов *общественного контроля*, достоверность результатов осуществляемого ими *общественного контроля*;

7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам *общественного контроля*, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанных органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм *общественного контроля*;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов *общественного контроля* в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с

¹ См.: ст. 6 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, за деятельностью которых осуществляется *общественный контроль*;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение нейтральности субъектами *общественного контроля*, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление *общественного контроля*.

Для более широкого информирования об общественном контроле предполагается создание специальных сайтов, также федеральное законодательство предполагает возможность использования официальных сайтов органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, *общественных* палат субъектов Российской Федерации и *общественных* палат (советов) муниципальных образований.

Субъекты *общественного контроля* осуществляют информационное взаимодействие между собой, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Доступ к информации об *общественном контроле*, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, является открытым.

Доступ к информационным ресурсам, включающим информацию, содержащую сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами, регулируется законодательством Российской Федерации о государственной тайне, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о персональных данных.

Субъекты *общественного контроля* по запросам средств массовой информации обязаны предоставлять информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации об *общественном контроле*.

Субъектами *общественного контроля* являются:

- 1) *Общественная* палата Российской Федерации;
- 2) *общественные* палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) *общественные* палаты (советы) муниципальных образований;

4) *общественные* советы при федеральных органах исполнительной власти, *общественные* советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления *общественного контроля* в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- 1) *общественные* наблюдательные комиссии;
- 2) *общественные* инспекции;
- 3) группы *общественного контроля*;
- 4) иные организационные структуры *общественного контроля*.

Субъекты *общественного контроля* вправе:

1) осуществлять *общественный контроль* в формах, предусмотренных Федеральным законом и другими федеральными законами;

2) выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении *общественного контроля*, а также участвовать в проводимых мероприятиях;

3) запрашивать в соответствии с законодательством Российской Федерации у органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, необходимую для осуществления *общественного контроля* информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

4) посещать в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

5) подготавливать по результатам осуществления *общественного контроля* итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации;

6) в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов *общественных объединений* и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять в соответствии с федеральным законодательством материалы, полученные в ходе

осуществления *общественного контроля*, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;

7) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) пользоваться иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

Субъекты *общественного контроля* при его осуществлении обязаны:

1) соблюдать законодательство Российской Федерации об *общественном контроле*;

2) соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

3) не создавать препятствий законной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) соблюдать конфиденциальность полученной в ходе осуществления *общественного контроля* информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;

5) обнародовать информацию о своей деятельности по осуществлению *общественного контроля* и о результатах *контроля* в соответствии с настоящим Федеральным законом;

6) нести иные обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Общественный инспектор, общественный эксперт или иное лицо субъекта общественного контроля не допускается к осуществлению *общественного контроля* при наличии конфликта интересов при осуществлении *общественного контроля*.

Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность *общественного инспектора, общественного эксперта* или иного лица субъекта *общественного контроля* влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления *общественного контроля* и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью *общественного инспектора, общественного эксперта* или иного

лица субъекта *общественного контроля* и целями и задачами *общественного контроля*, установленными настоящим Федеральным законом.

Под личной заинтересованностью *общественного инспектора, общественного эксперта* или иного лица субъекта *общественного контроля*, которая влияет или может повлиять на объективность и беспристрастность осуществления *общественного контроля*, в настоящем Федеральном законе понимается возможность получения *общественным инспектором, общественным экспертом* или иным лицом субъекта *общественного контроля* доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, либо услуг для себя или для третьих лиц.

В случае возникновения у *общественного инспектора, общественного эксперта* или иного лица субъекта *общественного контроля* личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, *общественный инспектор, общественный эксперт* или иное лицо субъекта *общественного контроля* обязаны проинформировать об этом соответственно субъекта *общественного контроля* в письменной форме.

Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют *общественный контроль* в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об *Общественной палате Российской Федерации*", законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих *общественных палатах*.

Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, *общественные советы* при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении *общественного контроля* в порядке и формах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, положениями об *общественных советах*.

Общественные советы содействуют учету прав и законных интересов *общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций* при *общественной* оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественные советы могут создаваться при органах местного самоуправления.

В состав *общественного совета* не могут входить лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности государственной службы Российской Федера-

ции и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ "Об *Общественной* палате Российской Федерации" не могут быть членами *Общественной* палаты Российской Федерации.

Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют *общественный контроль* в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета *общественных* интересов в отдельных сферах *общественных* отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного *контроля* (надзора) или муниципального *контроля* за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется *общественный контроль*.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, рассматривают итоговые документы, подготовленные по результатам *общественного контроля*, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учитывают предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, учитываются при оценке эффективности деятельности государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного *контроля* (надзора) или муниципального *контроля* за деятельностью органов и организаций, в отношении которых осуществляется *общественный контроль*, рассматривают направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам *общественного контроля*, и направляют субъектам *общественного контроля* обоснованные ответы.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдель-

ные публичные полномочия, при осуществлении *общественного контроля* вправе:

1) получать от субъектов *общественного контроля* информацию об осуществлении *общественного контроля* и о его результатах;

2) направлять субъектам *общественного контроля* обоснованные возражения на предложения и рекомендации, содержащиеся в итоговых документах, подготовленных по результатам *общественного контроля*;

3) размещать информацию по вопросам *общественного контроля* за осуществляемой ими деятельностью на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, при осуществлении *общественного контроля* обязаны:

1) предоставлять субъектам *общественного контроля* в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, информацию о своей деятельности, представляющей *общественный* интерес;

2) рассматривать направленные им запросы субъектов *общественного контроля* в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации, регулирующим отдельные сферы *общественных* отношений, предоставлять запрашиваемую информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных, и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;

3) рассматривать направленные им итоговые документы, подготовленные по результатам *общественного контроля*, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в итоговых документах, и принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов *общественных* объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Особенности осуществления *общественного контроля* за отдельными сферами деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, могут определяться законодательством Российской Федерации.

В целях повышения эффективности соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации образован институт *общественного контроля* и содействия лицам, находящимся в местах принуди-

тельного содержания, в рамках которого осуществляют свою деятельность представители общественных объединений и социально ориентированных некоммерческих организаций.

§ 2. Общественные наблюдательные комиссии

Общественная наблюдательная комиссия — не являющийся юридическим лицом, действующий на постоянной основе особый институт гражданского общества, формируемый Общественной палатой Российской Федерации в каждом субъекте РФ в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Численность ОНК устанавливается советом Общественной палаты РФ для каждого из субъектов РФ и составляет от 5 до 40 членов. Так, ОНК Свердловской области первого созыва состояла из 8 членов, второго созыва - из 13 человек; в Хабаровском крае — 4 члена, в Приморском — 12 членов, в Калининградской области — 12 членов. Срок полномочий ОНК — 3 года.

Не позднее чем за 90 дней до истечения срока полномочий общественной наблюдательной комиссии, секретарь Общественной палаты Российской Федерации помещает в "Российской газете" и периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, уведомление о начале процедуры выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии нового состава.

Правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладает общероссийское, межрегиональное или региональное общественное объединение, имеющее государственную регистрацию, осуществляющее свою деятельность не менее пяти лет со дня его создания, уставной целью или направлением деятельности которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Руководящий коллегиальный орган общественного объединения может выдвинуть не более двух кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии.

Не могут быть допущены к выдвижению кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии общественные объединения, которым в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» вынесено предупреждение в письменной форме о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, в течение одного года со дня вынесения предупреждения, если оно не было признано судом незаконным, а также общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с указанным Федеральным законом, если решение о приостановлении не было признано судом незаконным.

Не позднее 60 дней со дня опубликования уведомления общественное объединение направляет секретарю Общественной палаты

заявление о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии. К заявлению должны быть приложены:

1) решение руководящего коллегиального органа общественного объединения;

2) нотариально заверенная копия документа, подтверждающего факт внесения записи об общественном объединении в единый государственный реестр юридических лиц;

3) устав общественного объединения;

4) информация о деятельности общественного объединения;

5) сведения о кандидате в члены общественной наблюдательной комиссии, подтверждающие соответствие кандидата требованиям, предусмотренным статьей 12 Федерального закона;

6) заявление кандидата в письменной форме, подтверждающее его желание войти в состав общественной наблюдательной комиссии.

Секретарь Общественной палаты вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке сведений о кандидате в члены общественной наблюдательной комиссии и выдвинувшем его общественном объединении. Указанные органы обязаны сообщить о результатах проверки в течение 10 дней.

Совет Общественной палаты рассматривает заявления и иные материалы, предусмотренные частью 4 настоящей статьи и поступившие не позднее 60 дней со дня опубликования уведомления, и в срок, не превышающий 80 дней со дня опубликования уведомления, принимает решение о назначении члена общественной наблюдательной комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры. О результате рассмотрения заявления о выдвижении кандидатуры в состав общественной наблюдательной комиссии сообщается общественному объединению, выдвинувшему кандидатуру.

В течение 10 дней со дня принятия советом Общественной палаты решения о назначении члена общественной наблюдательной комиссии в порядке, определяемом советом Общественной палаты, члену общественной наблюдательной комиссии выдается мандат члена общественной наблюдательной комиссии. Образец указанного мандата утверждается советом Общественной палаты. В мандате указываются субъект Российской Федерации, в котором образуется общественная наблюдательная комиссия, и срок полномочий члена общественной наблюдательной комиссии. Мандат дает право члену общественной наблюдательной комиссии осуществлять свои полномочия на территории указанного субъекта Российской Федерации и в указанный период.

Секретарь Общественной палаты информирует руководителей федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся места принудительного содержания, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной

регистрации общественных объединений, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам ребенка в соответствующем субъекте Российской Федерации, уполномоченного по защите прав предпринимателей в соответствующем субъекте Российской Федерации и общественную палату субъекта Российской Федерации о том, что общественная наблюдательная комиссия образована в правомочном составе, а также об изменениях в ее составе.

Общественная наблюдательная комиссия является образованной в правомочном составе, если назначены не менее двух третей от установленной в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального закона ее численности. Заседание общественной наблюдательной комиссии является правомочным, если на нем присутствуют не менее половины от числа назначенных членов общественной наблюдательной комиссии.

В случае если общественная наблюдательная комиссия не образована в правомочном составе, не менее трех руководящих коллегиальных органов общественных объединений, обладающих правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии, вправе обратиться к секретарю Общественной палаты с предложением о продолжении процедуры образования общественной наблюдательной комиссии в соответствующем субъекте Российской Федерации. Указанное обращение является основанием для начала процедуры дополнительного выдвижения кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии.

Срок полномочий общественной наблюдательной комиссии составляет три года.

Первое заседание общественной наблюдательной комиссии должно быть проведено не позднее 30 дней со дня, когда она была образована в правомочном составе. На первом заседании общественной наблюдательной комиссии утверждается ее регламент, избираются председатель комиссии и его заместитель (заместители).

Полномочия общественной наблюдательной комиссии прекращаются со дня первого заседания общественной наблюдательной комиссии нового состава.

Член общественной наблюдательной комиссии наделяется полномочиями на срок полномочий общественной наблюдательной комиссии, в состав которой он входит.

Секретарь Общественной палаты в "Российской газете" и периодических печатных изданиях, учредителями (соучредителями)

которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации, помещает:

1) сообщение о том, что общественная наблюдательная комиссия образована в правомочном составе;

2) сообщение о приостановлении либо прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии;

3) сведения о составе общественной наблюдательной комиссии и об изменениях в нем;

4) сведения о месте нахождения общественной наблюдательной комиссии.

Основные задачи:

- осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, расположенных на территории субъекта РФ, в котором образована ОНК;

- подготовка решений в форме заключений, обращений и предложений по результатам осуществления общественного контроля;

- содействие сотрудничеству общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций, администраций мест принудительного содержания, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих в пределах территории субъекта РФ полномочия по обеспечению законных прав и свобод, а также условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Основными формами деятельности общественной наблюдательной комиссии являются:

1) посещение мест принудительного содержания для осуществления общественного контроля в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами;

2) рассмотрение предложений, заявлений и жалоб лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

3) подготовка решений по результатам проведения общественного контроля. Решения общественной наблюдательной комиссии носят рекомендательный характер;

4) направление материалов по итогам осуществления общественного контроля Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации, уполномоченному по защите прав предпринимателей в соответствующем субъекте Российской Федерации, в Общественную палату Российской

Федерации, общественную палату соответствующего субъекта Российской Федерации, в администрации мест принудительного содержания, общественные объединения, выдвинувшие кандидатов в члены общественной наблюдательной комиссии, средства массовой информации, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также в иные компетентные государственные органы или их должностным лицам;

4.1) направление Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в пределах соответствующих территорий материалов по итогам осуществления общественного контроля за обеспечением прав находящихся в местах принудительного содержания несовершеннолетних, беременных женщин и женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительных учреждений;

5) взаимодействие по вопросам, относящимся к ее деятельности, с органами государственной власти Российской Федерации, государственными органами, не являющимися органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, средствами массовой информации, общественными наблюдательными комиссиями, образованными в других субъектах Российской Федерации, и иными субъектами по своему усмотрению;

6) участие в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации в работе комиссий исправительных учреждений при решении вопросов о переводе осужденных из одних условий отбывания наказания в другие;

7) проведение мероприятий (общественных обсуждений, слушаний) по вопросам своей деятельности.

Финансирование деятельности ОНК может осуществляться за счет средств органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, на территории которых ОНК правомочно осуществлять свою деятельность. Основная финансовая нагрузка по возмещению расходов, связанных с осуществлением полномочий члена ОНК ложится на общественное объединение, выдвинувшее кандидата.

Правом на выдвижение кандидатов в состав ОНК обладают общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения, имеющие в своих уставах в качестве одной из целей деятельности защиту прав человека, осуществляющие деятельность не менее 5 лет до момента выдвижения кандидата. Если общественному объединению в письменной форме выносилось предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и данное предупреждение не оспорено в судебном порядке, то для такого общественного объединения в течение года установлен запрет на выдвижение кандидатов в ОНК.

Деятельность ОНК может быть прекращена решением Общественной палаты РФ по представлению прокурора субъекта РФ в случае неоднократных нарушений законодательства Российской Федерации или систематического осуществления деятельности, противоречащей ее целям.

ОНК является субъектом осуществления общественного контроля, формируется Общественной палатой РФ в каждом субъекте РФ по регламентированной ФЗ «Об общественном контроле» процедуре в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

§ 3. Члены общественных наблюдательных комиссий

Членом общественной наблюдательной комиссии может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 25 лет и имеющий опыт работы в области защиты прав граждан. Члены общественной наблюдательной комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Членом общественной наблюдательной комиссии не может быть лицо, имеющее судимость либо признанное решением суда недееспособным или ограничено дееспособным. Одно и то же лицо не может быть назначено членом общественной наблюдательной комиссии одного субъекта Российской Федерации более трех раз подряд.

Членами общественных наблюдательных комиссий не могут быть адвокаты, сотрудники органов прокуратуры, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

Полномочия члена общественной наблюдательной комиссии приостанавливаются при наличии одного из следующих оснований:

1) административное задержание члена общественной наблюдательной комиссии на срок более трех часов (в случае, если в отношении его ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест, - на время административного задержания);

2) привлечение члена общественной наблюдательной комиссии в качестве подозреваемого или обвиняемого - с момента фактического задержания его в качестве лица, подозреваемого в совершении преступления, до прекращения уголовного преследования в отношении данного лица в связи с отсутствием состава преступления или непричастностью к совершению преступления либо до вступления в законную силу оправдательного приговора суда в его отношении;

3) назначение члену общественной наблюдательной комиссии административного наказания в виде административного ареста - на время административного ареста.

Полномочия члена общественной наблюдательной комиссии прекращаются при наличии одного из следующих оснований:

1) истечение срока полномочий общественной наблюдательной комиссии, в состав которой он входит;

2) возникновение основания, предусмотренного частью 3 статьи 12 Федерального закона;

3) обращение члена общественной наблюдательной комиссии к секретарю Общественной палаты с заявлением в письменной форме о выходе из состава общественной наблюдательной комиссии - со дня подачи заявления;

4) вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена общественной наблюдательной комиссии либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

5) вступление в законную силу решения суда о признании члена общественной наблюдательной комиссии недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) утрата членом общественной наблюдательной комиссии гражданства Российской Федерации либо приобретение гражданства иностранного государства;

7) вступление в законную силу решения суда о признании члена общественной наблюдательной комиссии безвестно отсутствующим;

8) смерть члена общественной наблюдательной комиссии или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

9) решение совета Общественной палаты, принятое по представлению соответствующей общественной наблюдательной комиссии, или руководящего коллегиального органа общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии, в случае ненадлежащего исполнения членом общественной наблюдательной комиссии своих обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, либо грубого нарушения членом общественной наблюдательной комиссии Кодекса этики;

10) ликвидация, а также реорганизация в форме разделения общественного объединения, выдвинувшего кандидатуру члена общественной наблюдательной комиссии;

11) прекращение деятельности состава общественной наблюдательной комиссии.

Общественная наблюдательная комиссия в течение трех дней информирует секретаря Общественной палаты о прекращении полномочий члена общественной наблюдательной комиссии и об основаниях досрочного прекращения полномочий.

Члены общественной наблюдательной комиссии при осуществлении общественного контроля вправе:

1) в составе не менее двух членов общественной наблюдательной комиссии без специального разрешения в установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся места принудительного содержания, порядке посещать места принудительного содержания при соблюдении установленных в них правил внутреннего распорядка. Члены общественной наблюдательной ко-

миссии вправе посещать камеры, карцеры, стационарные отделения, прогулочные дворики, библиотеки, столовые, штрафные и дисциплинарные изоляторы, одиночные камеры, помещения для обеспечения личной безопасности лиц, указанных в пункте 1 статьи 2 Федерального закона, иные помещения мест принудительного содержания, за исключением объектов и сооружений, на посещение которых необходимо согласие администраций мест принудительного содержания;

2) беседовать с лицами, указанными в пункте 1 статьи 2 Федерального закона (за исключением подозреваемых и обвиняемых), в условиях и в порядке, которые установлены уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации;

3) беседовать с подозреваемыми и (или) обвиняемыми, содержащимися под стражей, по вопросам обеспечения их прав в местах принудительного содержания в условиях, позволяющих представителю администрации соответствующего места принудительного содержания видеть их и слышать, и в порядке, установленном уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать и рассматривать предложения, заявления и жалобы лиц, находящихся в местах принудительного содержания, иных лиц, которым стало известно о нарушении прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания;

5) в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать у администраций мест принудительного содержания и получать от них сведения и документы, необходимые для проведения общественного контроля и подготовки заключений, предложений или обращений общественной наблюдательной комиссии;

6) обращаться по вопросам обеспечения прав человека в местах принудительного содержания к должностным лицам администраций мест принудительного содержания, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, в ведении которых находятся места принудительного содержания, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При осуществлении своих полномочий члены общественной наблюдательной комиссии обязаны соблюдать положения нормативных правовых актов, регулирующих работу мест принудительного содержания, а также подчиняться законным требованиям администраций мест принудительного содержания. Проведение общественного контроля не должно создавать препятствий осуществлению процессуальных действий.

В период действия режима особых условий в местах принудительного содержания полномочия членов общественной наблюдательной комиссии посещать указанные места осуществляются с согласия руководителя федерального органа исполнительной власти или его территориального органа, в ведении которого находятся соответствующие места принудительного содержания.

Члены общественных наблюдательных комиссий осуществляют контроль с соблюдением требований законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и требований, предусмотренных статьей 16 Федерального закона, за обеспечением права лиц, находящихся в местах принудительного содержания, на охрану здоровья при их нахождении в местах принудительного содержания, при временном помещении их в медицинские учреждения. Контроль за обеспечением права лиц, находящихся в местах принудительного содержания, на охрану здоровья может также осуществляться в стационарных (конечных либо промежуточных) пунктах перемещения таких лиц.

Члены общественных наблюдательных комиссий в целях осуществления контроля за обеспечением права лица, находящегося в месте принудительного содержания, на охрану здоровья вправе с согласия этого лица или его законного представителя знакомиться с медицинской документацией, отражающей состояние его здоровья, беседовать по вопросам оказания медицинской помощи с лицами, находящимися в местах принудительного содержания, медицинских учреждениях.

Член общественной наблюдательной комиссии не вправе осуществлять общественный контроль в месте принудительного содержания в случае, если там содержится его близкий родственник (супруг (супруга), родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки), а также в случае, если член общественной наблюдательной комиссии является потерпевшим, свидетелем, защитником или иным лицом, участвующим в производстве по уголовному делу, к которому причастно лицо, находящееся в месте принудительного содержания.

При наличии этих обстоятельств, начальник места принудительного содержания вправе в соответствии со своим приказом или распоряжением не допустить члена общественной наблюдательной комиссии в места принудительного содержания. Копия такого приказа или распоряжения передается члену общественной наблюдательной комиссии по его просьбе или направляется в общественную наблюдательную комиссию в течение двух рабочих дней. Приказ или распоряжение начальника места принудительного содержания могут быть обжалованы членом общественной наблюдательной комиссии в вышестоящий орган либо в суд.

Член общественной наблюдательной комиссии не вправе получать материальное вознаграждение за свою деятельность по осуществлению общественного контроля.

Администрация места принудительного содержания обеспечивает безопасность членов общественной наблюдательной комиссии и организует их сопровождение при посещении ими мест принудительного содержания.

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица рассматривают направленные в их адрес заключения, предложения и обращения общественной наблюдательной комиссии и информируют ее о результатах рассмотрения указанных заключений, предложений и обращений в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Член общественной наблюдательной комиссии не вправе разглашать данные предварительного расследования, ставшие ему известными при осуществлении своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Лицо, производящее дознание, или следователь в необходимых случаях предупреждает члена общественной наблюдательной комиссии о недопустимости разглашения данных предварительного расследования, ставших ему известными при осуществлении своих полномочий, о чем у члена общественной наблюдательной комиссии берется подписка о предупреждении об уголовной ответственности в соответствии со статьей 310 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Субъектами содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации.

Задачи субъектов содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания:

- содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания;
- создание условий для адаптации к жизни в обществе лиц, находящихся в местах принудительного содержания;
- содействие администрации учреждения, исполняющего наказание, в целях исправления осужденных к лишению свободы.

Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации оказывают содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе. Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации оказывают содействие администрации учреждения, исполняющего наказание, в целях исправления осужденных к лишению свободы. Указанное содействие осуществляется в формах и порядке, которые установлены Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Для оказания содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, общественные объединения, социально ориентиро-

ванные некоммерческие организации обязаны согласовывать с администрациями мест принудительного содержания планируемые мероприятия, сроки их проведения и указывать персональные данные (фамилия, имя, отчество) участвующих в них представителей общественных объединений, социально ориентированных некоммерческих организаций.

Основными формами содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, являются:

1) участие в решении вопросов их трудового, жилищно-бытового устройства, а также в решении вопросов, связанных с оказанием им медицинской помощи и предоставлением иных гарантий, установленных законодательством в сфере охраны здоровья и законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании;

2) участие в обустройстве лиц, находящихся на иждивении подвергнутых административному аресту, подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, в случаях, если указанных лиц необходимо поместить в медицинские организации или организации социального обслуживания либо они нуждаются в постороннем уходе;

3) участие в обеспечении их свободы совести и вероисповедания;

4) оказание содействия администрации места принудительного содержания в создании новых рабочих мест для осужденных к лишению свободы, размещении производственных заказов в исправительных учреждениях и на их предприятиях;

5) оказание помощи администрации места принудительного содержания в получении лицами, находящимися в местах принудительного содержания, общего образования, профессионального обучения, среднего профессионального и высшего образования;

6) оказание помощи администрации воспитательной колонии в организации учебно-воспитательного процесса;

7) оказание помощи администрации места принудительного содержания в организации досуга осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей (организация концертов, выставок, лекций, просмотров кино- и видеофильмов, других культурных и просветительских мероприятий), проведении мероприятий по правовому просвещению осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

8) оказание содействия администрации места принудительного содержания в улучшении библиотечного обслуживания подозреваемых и (или) обвиняемых, осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей, организации их подписки на газеты и журналы, оборудовании спортивных площадок в учреждениях, исполняющих наказания, обеспечении их спортивным оборудованием и инвентарем;

9) оказание помощи психологической службе учреждения, исполняющего наказания;

10) участие в обучении осужденных к лишению свободы методам профилактики опасных инфекционных заболеваний;

11) участие в проведении мероприятий по пропаганде законопослушного поведения, здорового образа жизни, поддержанию и укреплению социально полезных связей осужденных к лишению свободы, несовершеннолетних правонарушителей;

12) участие в работе попечительских советов при исправительных учреждениях;

13) оказание содействия в поддержании и укреплении связей между осужденными к лишению свободы, несовершеннолетними правонарушителями и их семьями, налаживании контактов с лицами и организациями, находящимися за пределами мест принудительного содержания;

14) оказание содействия в обеспечении деятельности соответствующих общественных наблюдательных комиссий;

14.1) участие в реализации мер по устранению дискриминации по признаку инвалидности в отношении лиц, находящихся в местах принудительного содержания и являющихся инвалидами;

15) оказание материальной поддержки местам принудительного содержания в целях укрепления их материально-технической базы;

16) иные формы содействия.

Общественное объединение, социально ориентированная некоммерческая организация могут участвовать в иной деятельности, направленной на улучшение функционирования мест принудительного содержания, не противоречащей Федеральному закону, иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации могут оказывать материальную поддержку местам принудительного содержания в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации при оказании материальной поддержки местам принудительного содержания вправе определять цель использования предоставляемых ими денежных или иных материальных средств. В этом случае общественное объединение, социально ориентированная некоммерческая организация заключает с администрацией места принудительного содержания соответствующие договоры.

Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации, оказавшие материальную поддержку, вправе получить информацию об использовании денежных или иных материальных средств не позднее 30 дней со дня получения администрацией места принудительного содержания просьбы о предоставлении соответствующей информации.

В случае нецелевого использования средств материальной поддержки общественное объединение, социально ориентированная некоммерческая организация извещает об этом соответствующий федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится место принудительного содержания. Указанный федеральный орган исполнительной власти проводит проверку и информирует общественное объединение, социально ориентированную некоммерческую организацию о результатах проверки и принятых мерах.

Содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, осуществляют общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации. В ФЗ «Об общественном контроле» содержится неисчерпывающий перечень форм содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, что предполагает возможность самостоятельно избирать форму содействия, в т. ч. и путем материальной поддержки мест принудительного содержания.

С принятием в 2014 г. отдельного федерального закона по данной проблематике, когда не только получили свое правовое закрепление общие принципы осуществления общественного контроля в Российской Федерации, но и определились требования к субъектному составу лиц и организаций, осуществляющих подобного рода «народный контроль», вопросы осуществления наблюдательными комиссиями надзора за местами принудительного содержания лиц вновь актуализировались. Особое значение приобретают отдельные аспекты координации совместных усилий правоохранительных органов и представителей общественности в части обеспечения прав и свобод содержащихся в соответствующих учреждениях лиц.

Члены ОНК занимаются общественным контролем за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (Изоляторы временного содержания, специальные приемники, дежурные части отделов полиции, СИЗО и исправительные колонии, гауптвахты, учреждения ФМС (СУВСИГ) и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания (далее МПС). Фактически именно на членов ОНК гражданское общество возлагает ответственность за мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения свободы, предоставление обществу и госорганам достоверной информации для последующего устранения первопричины нарушения права.

Члены ОНК имеют уникальную для российских правозащитников возможность беспрепятственно посещать любые учреждения с местами принудительного содержания МВД, ФСИН, ФСБ, Минобороны, Минобразования. Согласования посещений МПС носят уведомительный характер, когда члены ОНК за день (а при необходимости и за пять минут) уведомляют об этом начальника территориального органа. Более того, члены ОНК вправе использовать в установленном законом порядке средства видеофиксации — фотоаппараты и видеокамеры.

ГЛАВА 5.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ЗАКОННОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ, КОНТРТЕРРОРИСТИЧЕСКИХ ОПЕРАЦИЙ И ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

§ 1. Обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами в условиях чрезвычайного положения

Конституция Российской Федерации, в ст. 56 и 88 даёт Президенту РФ при чрезвычайных ситуациях, при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, право на ввод на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» под ним следует понимать «вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей»¹.

Однако при введении режима чрезвычайного положения не подлежат ограничению следующие права и свободы:

- право на жизнь;
- достоинство личности;
- запрет на пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание;
- неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, защита своей чести и доброго имени;
- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица с его согласия;
- обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, обеспечить каждому возможность

¹ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Фед. конст. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ: ред. 3 июля 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее - Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении».

ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом;

- свобода совести, свобода вероисповедания;
- свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности;
- право на жилище;
- гарантия на судебную защиту;
- право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, а также право на суд с участием присяжных заседателей;
- право на получение квалифицированной юридической помощи;
- право пользования помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения;
- презумпция невиновности;
- одно осуждение за одно преступление;
- право на пересмотр приговора вышестоящим судом;
- право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников;
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;
- охрана закон прав потерпевших от преступлений и злоупотребления властью;
- закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет¹.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, представляющих «непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционного строя Российской Федерации».

Такие основания подразделяются на две категории:

- 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;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации.

¹ Ст. 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ на всей территории Российской Федерации сроком не более 30 суток или в отдельных местностях сроком не более 60 суток с правом их продления новым указом Президента.

Стоит отметить, что данный указ не требует предварительного согласования с руководством субъектов Федерации, однако он должен быть одобрен Советом Федерации в течение 72 часов с момента его обнародования.

Если данный указ не получает такого одобрения, то он утрачивает свою силу по истечении трёх суток с момента его обнародования.

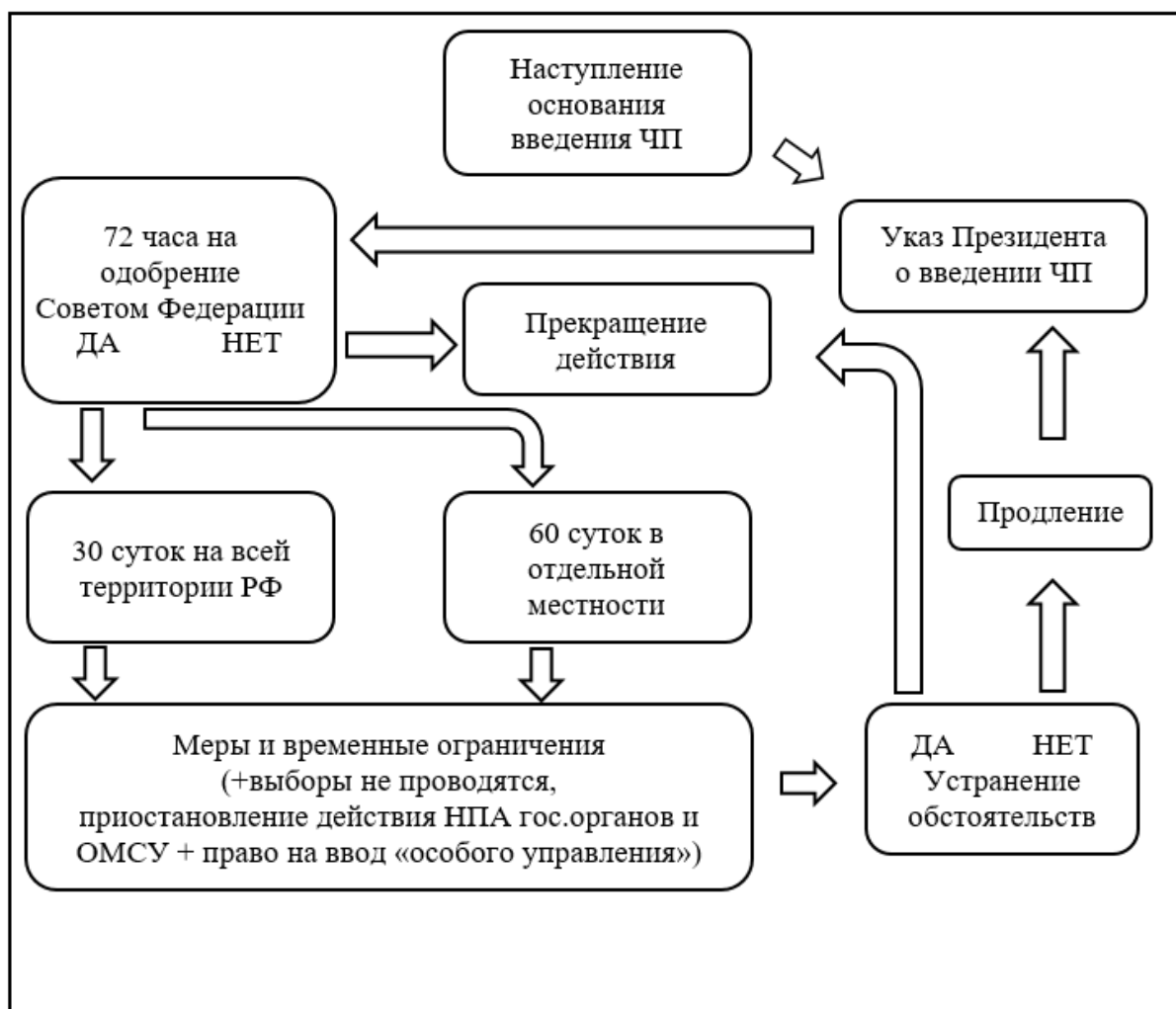


Рис. 1. Режим чрезвычайного положения.

Содержание указа определено в ст.5 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». В нем содержится положение о том, что неотъемлемой его частью является перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений.

В условиях режима чрезвычайного положения, Федеральное Собрание Российской Федерации продолжает свою работу в течение всего периода его действия на всей территории страны.

Кроме того, при объявлении чрезвычайного положения:

- выборы и референдумы не проводятся до момента его отмены;
- сроки полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц автоматически продлеваются;
- право Президента РФ приостанавливать действие НПА государственных органов и органов МСУ.

Обеспечивают режим чрезвычайного положения в основном органы внутренних дел, уголовно-исправительной системы, федеральные органы безопасности, войска национальной гвардии, органы по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Однако в исключительных случаях допускается привлечение Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Кроме того, Президент России на территории, на которой объявлен режим чрезвычайного положения, может ввести **«особое управление»**.

В режиме «особого управления» территорией могут создаваться органы одного из двух видов:

- 1. временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение;
- 2. федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Какие меры и временные ограничения могут вводиться при режиме чрезвычайного положения? При режиме чрезвычайного положения может вводиться комплекс мер и временных ограничений, которые условно можно разделить на 2 уровня:

- меры и временные ограничения общего характера, не зависящие от оснований объявления режима чрезвычайного положения;
- меры и временные ограничения, применяемые в зависимости от оснований объявления режима чрезвычайного положения.

К первому уровню следует отнести:

- полное или частичное приостановление на территории полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;
- ограничения на свободу передвижения;
- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;
- ограничения на перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

- особый порядок продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;
- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, массовых мероприятий;
- запрещение забастовок;
- ограничение движения транспортных средств;
- другие меры, предусмотренные ст.11 федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Второй уровень мер и временных ограничений применяется дифференцировано, в зависимости от оснований объявления режима чрезвычайного положения. Перечень данных мер и временных ограничений содержится в ст.12 и ст.13 федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении».

Например, при попытке насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации может вводиться комендантский час, запрет на действие политических партий, ограничиваться свобода печати, а при чрезвычайных ситуациях отселение жителей в безопасные районы, введение карантина и т.д.

Представляется целесообразным определить в понятии чрезвычайной ситуации, так её наступление является одним из оснований на ввод чрезвычайного положения.

В современной научной литературе и действующем законодательстве Российской Федерации **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»¹.

Правовое содержание указанной сферы основывается на:

- общепризнанных принципах и нормах международного права;
- Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- принимаемых в соответствии с ним нормативных правовых актах.

Кроме того, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Фед. закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ: ред. 23 июня 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс». Далее – Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Чрезвычайные ситуации могут быть природного или техногенного характера.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 N 304 (ред. от 17.05.2011) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» их подразделяют на:

«а) **локального характера**: не выходит за пределы территории объекта, количество пострадавших составляет не более 10 человек либо размер материального ущерба составляет не более 100 тыс. рублей;

б) **муниципального характера**: не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей;

в) **межмуниципального характера**: затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей;

г) **регионального характера**: не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших от 50 человек до 500 человек либо размер материального ущерба от 5 млн. рублей до 500 млн. рублей;

д) **межрегионального характера**: территорию двух и более субъектов Российской Федерации, количество пострадавших составляет от 50 человек до 500 человек либо размер материального ущерба составляет от 5 млн. рублей до 500 млн. рублей;

е) **федерального характера**: в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей»¹.

Итак, при возникновении чрезвычайной ситуации, в зависимости от её последствий и предложенной выше классификации, устанавливается один из следующих уровней реагирования:

1) **объектовый уровень** (решением руководителя организации на территории организации);

2) **местный уровень** (на муниципальном уровне, в том числе внутригородской территории городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя);

3) **региональный (межмуниципальный) уровень**;

4) **федеральный уровень** (решением Правительства Российской Федерации если зона чрезвычайной ситуации затрагивает территории двух и более субъектов Российской Федерации).

¹ О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304: ред. 17 мая 2011 г. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».

5) *особый уровень* (решением Президента Российской Федерации с привлечением сил и средств федеральных органов исполнительной власти, в том числе специально подготовленных сил и средств Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, устанавливается).

В режиме чрезвычайной ситуации может быть определён руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение всех работ и принимает дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации определяет границу зоны чрезвычайной ситуации.

Важно понимать, что Президент России, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления как единый механизм, в соответствии с компетенцией, обозначенной в Главе II федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Таким образом, в Российской Федерации регулирование режима чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации основано на ст.56 и ст.88 Конституции Российской Федерации, федеральном конституционном законе № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», федеральном законе № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», и других нормативных правовых актах в рассматриваемой сфере, закрепляющих компетенцию государственных и муниципальных органов в рассматриваемой сфере, в том числе и в вопросах обеспечения прав человека.

Объективно значимая потребность личности заключается в обеспечении прав человека и законности в условиях чрезвычайного положения. Однако такое состояние возможно лишь в том случае, когда все субъекты общественных отношений правомерно реализуют нормы «чрезвычайного» законодательства, что является практически недостижимым.

В этой связи данный процесс требует особой охраны норм, которая заключается в недопущении их нарушения и, в случае если такое допущение было совершено, в скорейшем восстановлении причинённого ущерба в результате данных действий.

Такие функции в государстве выполняет группа обособленных органов – правоохранительных, а деятельность, которую они осуществляют по охране правового порядка в условиях чрезвычайного положения, именуется правоохранительной деятельностью.

Важно понимать, что в процессе правоохранительной деятельности в целом, так и в условиях чрезвычайного положения в частности, возможно, в соответствии с действующим законодательством и на основе принципа

законности, применение мер государственного принуждения, в том числе мер юридической ответственности.

До момента наступления основания для ввода режима чрезвычайного положения правоохранительные органы, как совокупность входящих в них элементов, выполняют разнообразные набор функций, среди которых целесообразно выделить следующие:

- профилактические (охрана общественного порядка; оказание юридической помощи; профилактическая деятельность по предупреждению правонарушений);

- поиск правонарушителя (расследование правонарушений, оперативно-розыскная деятельность);

- реализация юридической ответственности (непосредственное осуществление правосудия, исполнение судебных решений);

- в надзорная (прокурорский надзор; конституционный контроль);

- и другие.

Вместе с тем, понятие «правоохранительного» органа не регулируется никаким нормативным правовым актом, а само это отнесение скорее находится в области теории, чем практики. Более того, у большинства современных органов государства в их компетенции есть задачи по обеспечению (соблюдению, исполнению) прав личности в конкретной его профессиональной сфере.

Однако вместе с тем, в отечественной юридической науке всё-таки принято выделять отдельную группу «правоохранительных» органов государства, к которым относят органы прокуратуры, органы внутренних дел, таможенные органы, органы юстиции, следственный комитет, органы уголовно-исполнительной системы, а также ряд других органов.

В этой связи возникает справедливый вопрос о том, являются ли органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в дальнейшем – МЧС России), которые, несомненно, играют важнейшую роль в рассматриваемой сфере, правоохранительными?

По нашему мнению, да – являются, так как их деятельность направлена на охрану важнейшего права личности – права на жизнь. Не отрицая дискуссионность такого отнесения в отечественной юридической науке, представляется целесообразным отметить, что МЧС России является постоянно действующим органом управления на федеральном уровне Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС)¹.

В своей сути РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

¹ Сокращение установлено Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 17.05.2017) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

На федеральном, региональном и местном уровне создаются:

- 1) координационные органы РСЧС (комиссии - для обеспечения координации всех уровней в данной сфере);
- 2) постоянно действующие органы управления РСЧС (уполномочены на решение задач на соответствующем уровне);

На федеральном уровне:

а) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий,

б) подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

3) органы повседневного управления (организации (подразделения), создаваемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями для обеспечения их деятельности.

На федеральном уровне органом повседневного управления является Национальный центр управления в кризисных ситуациях.

Полномочия федеральных, региональных и местных органов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций закреплены в главе II Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

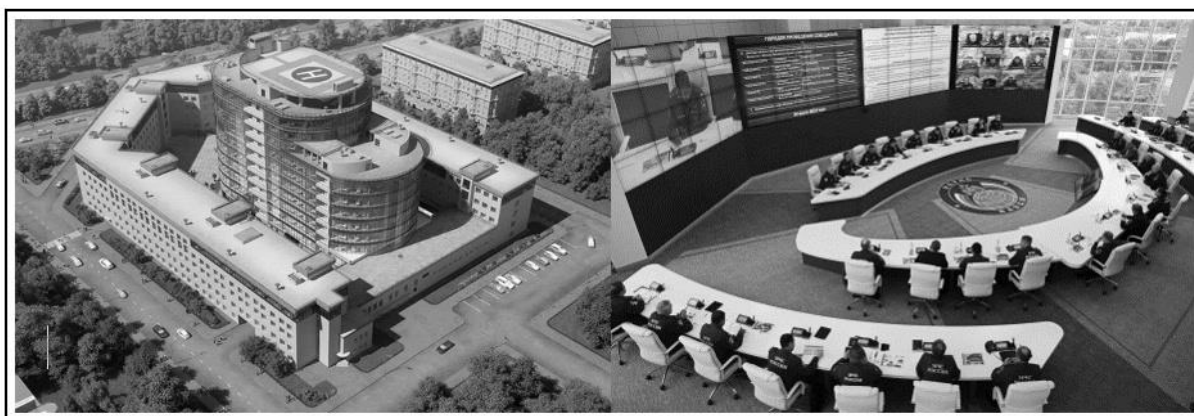


Рис. 2. Национальный центр управления в кризисных ситуациях.

Как мы видим РСЧС направлена не только на ликвидацию последствий наступления чрезвычайной ситуации, но и их предупреждение. В этой связи необходимо чётко разграничить эти два понятия.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни, и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Органы прокуратуры в условиях чрезвычайного положения работают в «штатном» режиме, в соответствии с порядком, установленным федеральным законом. Единственной отличительной особенностью функционирования данных органов является возможность создания межрегиональной прокуратуры территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Несомненно, в том или ином аспекте, многие правоохранительные органы выполняют свои функции и задачи в рассматриваемой сфере, но наибольший интерес, конечно, представляют **органы внутренних дел**.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения органы внутренних дел совместно с ***Вооруженными Силами Российской Федерации***, других войск, воинских формирований, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности и военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляют следующие функции:

а) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

б) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;

в) разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;

г) участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований

При этом отличительной особенностью правового регулирования данной сферы относится то, что к личному составу, указанных органов, при осуществлении данных функций с применением физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, гарантий личной безопасности и членов их семей, гарантий их правовой и социаль-

ной защиты применяются положения федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹.

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.

Основные направления деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере заключаются в:

- принятие неотложных мер по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра;
- содействие в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб;
- обеспечение общественного порядка при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

Кроме того, органы внутренних дел применяют в период действия чрезвычайного положения меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами

В условиях чрезвычайной ситуации допускается «проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях»².

При ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий полиция имеет право осуществлять оцепление (блокировку) участков местности.

Кроме обозначенных выше направлений деятельности, органы внутренних дел могут осуществлять следующие мероприятия:

- организация регулирования движения всех видов транспорта в зоне чрезвычайной ситуации;
- охрана потенциально опасных объектов, объектов жизнеобеспечения, материальных ценностей и личного имущества пострадавших;

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Фед. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² Ст. 15 Федеральный закон «О полиции».

- предупреждение и пресечение правонарушений в зоне чрезвычайной ситуации;

- осуществление блокирования (изоляции, оцепления) зоны чрезвычайной ситуации для предотвращения проникновения лиц, не участвующих в аварийно-спасательных работах;

- обеспечение поддержания общественного порядка при проведении эвакуационных мероприятий;

- розыск пропавших людей;

- идентификация трупов.

Законодательно предусмотрены особенности задержания при нарушении комендантского часа, при этом для данной ситуации установлены следующие особенности:

Срок задержания:

- а) при наличии документов, удостоверяющих личность: до окончания комендантского часа;

- б) при отсутствии документов, удостоверяющих личность: до 3х суток по решению начальника органов внутренних дел или его заместителя; продлевается до 10-ти суток по решению суда

Право на обжалование решения начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании:

- а) вышестоящему должностному лицу;

- б) в суд.

Кроме того, в случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений на территории, на которой введено чрезвычайное положение, граждане, подлежащие выдворению за ее пределы задерживаются на общих основаниях до истечения установленного срока наблюдения за такими гражданами¹.

Важное значение для выполнения поставленных задач имеет определение состава и подготовка привлекаемых для поддержания общественного порядка сил и средств, а также планирование их действий. В МВД, ГУ МВД, УМВД и отделах управлений министерства внутренних дел с целью готовности личного состава к действиям в чрезвычайных ситуациях разрабатываются специальные планы.

Вместе с тем, в органах внутренних дел, с целью эффективного выполнения поставленных задач в рассматриваемой сфере, осуществляется обучение личного состава в системе служебной подготовки, а также с определённой периодичностью во взаимодействии с другими органами проводятся оперативные и командно-штабные учения.

Кроме того, необходимо отметить особенности осуществления правосудия на территории, на которой введено чрезвычайное положение:

¹ Ст. 31 Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении».

1. Осуществляется только судом;
2. Действуют все суды;
3. Чрезвычайные суды или чрезвычайное (ускоренное) производство не допускается.

4. По решению Верховного Суда Российской Федерации может быть изменена территориальная подсудность дел, рассматриваемых в судах.

Таким образом, существует ряд особенностей осуществления правоохранительными органами и судом, своих функций и задач по обеспечению прав человека в условиях чрезвычайного положения, в том числе при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

§ 2. Обеспечение прав человека и законности при проведении контртеррористической операции

Одной из важнейших проблем современного государства в области обеспечении прав человека является распространение экстремистской деятельности, в том числе в крайней её форме - террористической деятельности.

Подготовка и осуществление террористической деятельности напрямую затрагивает комплекс прав человека, обеспечение которых является одной из высших ценностей современного государства, включая наиважнейшее право человека – право на жизнь.

Существует достаточно широкий спектр видов терроризма, однако какой бы мы не рассматривали вид терроризма, их всех объединяет использование насилия как главного средства достижения цели, сопряженным с насильственным навязыванием собственной идеологии или морали.

Не вдаваясь в существующую дискуссию относительно содержания понятия «**терроризм**», отметим его нормативное правовое закрепление в ст.3. федерального закона № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», согласно которому под ним понимают «идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий»¹.

Выделяют следующие виды террористической деятельности:

- «а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
- б) подстрекательство к террористическому акту;
- в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
- г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
- д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
- е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности»²;

¹ Ст.3 О противодействии терроризму [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: ред. 6 июля 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее – ФЗ «О противодействии терроризму».

² Ст.3 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Что государство делает для противодействия терроризму и обеспечения прав человека в данной сфере?

В соответствии с действующим законодательством, может проводиться **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 акта¹.

Цели и задачи контртеррористической операции:

- пресечение и раскрытие террористического акта,
- минимизация его последствий;
- защита жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Решение о введении правового режима контртеррористической операции и решение об его отмене незамедлительно обнародуются.

В пределах территории проведения контртеррористической операции может вводиться *правовой режим контртеррористической операции* на весь период ее проведения.

При решении о введении правового режима контртеррористической операции определяются 2 основных момента:

- территория (перечень объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится;
- перечень применяемых мер и временных ограничений.

Важно понимать, что если на территории не установлен правовой режим контртеррористической операции, то обеспечение прав человека и законности правоохранительными органами осуществляется в «обычном» порядке, в соответствии с действующим законодательством и определяемой им компетенцией данных органов.

В ином случае допускается применение следующих мер и временных ограничений:

- 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;
- удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

¹ О противодействии терроризму [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ: ред. 6 июля 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс] :официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее – ФЗ «О противодействии терроризму».



Рис. 4. Проверка документов.

- усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

- 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;

- 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 доставки 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;

- приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

- приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

- 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;

- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;
- ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;
- 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;
- 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;
- 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;
- ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности¹.

Особо следует подчеркнуть, что при привлечении к контртеррористической операции военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии, наряду с вышеобозначенными мерами и временными ограничениями, предоставляется право на применение мер и временных ограничений, предусмотренных федеральным законодательством о военном положении.

Кроме того, за нарушение правового режима контртеррористической операции установлена административная ответственность, включающая положения ст. 20.27 Кодекса об административных правонарушениях (Нарушение правового режима контртеррористической операции):

1. «Неповиновение законному требованию должностного лица органа федеральной службы безопасности о соблюдении мер и временных ограничений, установленных на территории (объекте), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до пятисот рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

2. Несанкционированное проникновение либо попытка проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции, - влечет наложение адми-

¹ Ст. 11 ФЗ «О противодействии терроризму».

нистративного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

3. Воспрепятствование проведению контртеррористической операции -влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток; на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до тридцати суток; на юридических лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

4. Нарушение главным редактором, редакцией средства массовой информации, организацией, осуществляющей теле- и (или) радиовещание, либо иной организацией, осуществляющей выпуск или распространение средства массовой информации, установленных законодательством о средствах массовой информации условий освещения контртеррористической операции - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей»¹.

Закон допускает 3 варианта решения о введении или прекращении действия правового режима контртеррористической операции:

Во-первых, непосредственно руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Во-вторых, он может отдать указание на осуществление таких полномочий иному должностному лицу федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

В-третьих, если руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности не принято иных решений, то решение о введении или прекращении действия правового режима контртеррористической операции принимает руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности².

Правовой режим контртеррористической операции не ограничивается часами, днями, месяцами или годами. Законодательно установлено, что временем окончания контртеррористической операции является пресечение (прекращение) и ликвидация угрозы жизни, здоровью, имуществу и иным охраняемым законом интересам людей, находящихся на территории, в пределах которой она проводилась³.

¹ Ст. 20.27 Кодекса об административных правонарушениях Рос. Федерации [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: с изм. от 1 июля 2017 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее – КоАП РФ; КоАП.

² Ст. 12 ФЗ «О противодействии терроризму».

³ Ст. 17. Там же.

Таким образом, при наступлении указанных обстоятельств, лицо, уполномоченное, в соответствии с действующим законодательством, на вынесение решения о прекращении действия правового режима контртеррористической операции, обязано его окончить.

К сожалению, при проведении контртеррористической операции правомерными действиями сотрудников, задействованных в пресечении террористического акта, возможно причинение физического и материального вреда гражданам.

Существует механизм компенсации данного вреда:

1. Если ущерб был причинен лицу, непосредственно участвовавшему в террористическом акте, то вред не возмещается;

2. Бюджетные ассигнования из резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на:

- выплату единовременного пособия (семье погибшего - 1 млн. руб. (а также погребение), тяжкий вред или средней тяжести вред здоровью - в размере 400 тыс. рублей на человека, легкий вред - 200 тыс. рублей на человека, заложнику без увечий - в размере 100 тыс. рублей);

- проведение аварийно-спасательных работ;

- неотложных аварийно-восстановительных работ;

- временное размещение и питание эвакуируемых лиц (за временное размещение - до 550 рублей на человека в сутки, за питание - до 250 рублей на человека в сутки);

- оказание финансовой помощи в связи с утратой имущества: гражданам (из расчета за частично утраченное имущество - 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество - 100 тыс. рублей на человека); юридическим лицам (из расчета за частично утраченное имущество - до 200 тыс. рублей на одно юридическое лицо, за полностью утраченное имущество - до 400 тыс. рублей на одно юридическое лицо).

Таким образом, одной из современных проблем российского общества и государства выступает проблема распространения и совершения террористической деятельности, затрагивающая основные вопросы по обеспечению прав личности. В целях пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также минимизации последствий террористического акта может проводиться контртеррористическая операция.

В пределах территории проведения контртеррористической операции может вводиться правовой режим контртеррористической операции на весь период ее проведения. При объявлении правового режима контртеррористической операции принципиально важно установить 2 аспекта:

- территорию, на которую он распространяется,

- комплекс мер и ограничений, действующих в её пределах.

При привлечении к контртеррористической операции военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии, предоставляется право на применение мер и временных ограничений, предусмотренных федеральным законодательством о военном положении.

При проведении контртеррористической операции правомерными действиями сотрудников, задействованных в пресечении террористического акта, возможно причинение физического и материального вреда гражданам, который компенсируется в соответствии с действующим законодательством, за исключением случаев, когда ущерб был нанесен лицу, осуществляющему террористическую деятельность.

§ 3. Обеспечение прав человека и законности в условиях вооруженных конфликтов

Во время вооруженных противостояний обычно наибольшие страдания, а также все негативные аспекты войны, испытывают обычные граждане, которые ни каким образом не влияли на ход принятия решений о её начале, а также, часто, будучи гражданским населением, не принимали в ней активного участия.

Жизнь и здоровье простого населения – обычная плата за ошибки, а также откровенные военные авантюры руководства стран, заинтересованных в её развязывании.

Основные международно-правовые акты, определяющие правовое положение жертв войны, а также гражданского населения в период вооруженных конфликтов:

- IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.;
- Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны (Женева, 12 августа 1949 г.);
- Женевская Конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 12 августа 1949 г.);
- Женевская Конвенция об обращении с военнопленными (Женева, 12 августа 1949 г.);
- Женевская Конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море (Женева, 12 августа 1949 г.);
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) от 8 июня 1977 г.
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол II) от 8 июня 1977 г.;
- Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14 мая 1954 г.).
- Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников 1989 г.

В ст. 51 Дополнительного протокола I содержится норма, согласно которой «гражданское население как таковое, а также отдельные гражданские лица не должны являться объектом нападений»¹. Эволюция этой нор-

¹ Ст. 51 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 12 августа 1949 года (Протокол I) [Электронный ресурс]: от 8 июня 1977 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее – Дополнительный протокол I.

мы основывается на историческом опыте современных вооруженных конфликтов, свидетельствующих о всевозрастающих масштабах жертв среди гражданского населения.

Справка. С особой тревогой следует отметить, что существует негативная тенденция роста потерь среди гражданского населения в вооруженных конфликтах.

Война	Военные потери	Потери среди гражданского населения
Первая мировая	95%	5%
Вторая мировая	52%	48%
Корейская война	16%	84%
Вьетнамская война	10%	90%
Ливанская война (агрессия Израиля)	5%	95%

Правовая защита гражданского населения осуществляется в вооруженных конфликтах как международного, так и немеждународного характера, даже в том случае, если одна из воюющих сторон не признает состояния войны.

Важно понимать, что гуманитарные нормы без какой-либо дискриминации по признакам принадлежности к расе, национальности, религии или по политическим убеждениям относятся к населению всех государств, находящихся в зоне военного конфликта. Прежде всего, они направлены на облегчение положения самых незащищенных слоев общества и, в особенности, детей.

Одним из важных императивов международно-правовых актов, определяющих правовое положение жертв войны, а также гражданского населения в период вооруженных конфликтов является то, что стороны конфликта обязаны обеспечивать защиту гражданского населения от любого рода непристойных посягательств, а также помощь, в которой они нуждаются с учетом их возраста или по любой другой причине.

Отдельно следует сказать о положениях, касающихся детей. Дух международного правового законодательства в данной сфере исходит из осознания запрета непосредственного участия детей, не достигших 15-летнего возраста в военных действиях.

К сожалению, данная норма не всегда выполняется и в случае совершения правонарушений детьми, не достигшими 18-летнего возраста, смертный приговор не приводится в исполнение, даже если за эти деяния он предусмотрен законодательством воюющих государств.

Следует отметить также установленный запрет для сторон военного конфликта на эвакуацию детей, кроме своих собственных граждан, на тер-

риторию иностранного государства, за исключением случаев временной эвакуации, вызванной состоянием здоровья или необходимостью лечения.

Несомненно, гражданское население рассматривается воюющими сторонами как ценный источник информации в условиях войны.

В этой связи, следует отметить о том, что к ним не должны применяться никакие меры физического или морального воздействия в целях получения от него или от третьих лиц каких-либо сведений. Воюющим государствам в ходе вооруженного конфликта запрещается причинять физические страдания гражданскому населению или предпринимать какие-либо меры, ведущие к его гибели: убийства, пытки, телесные наказания, увечья, медицинские, научные опыты, но равным образом и всякое другое грубое насилие со стороны гражданских или военных представителей воюющей стороны.

Кроме того, запрещаются следующие действия:

- коллективные наказания, использование голода среди гражданского населения в качестве метода ведения войны, террор, грабеж, взятие заложников.

Не допускаются акты насилия или угрозы насилием, имеющие основной целью терроризировать гражданское население, а также нападения не избирательного характера. К такого рода действиям относятся:

- нападения, которые не направлены на конкретные военные объекты;

- нападения с применением методов или средств ведения военных действий, которые в каждом случае поражают военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без различия;

- бомбардировки любыми методами или средствами, при которых в качестве единого военного объекта рассматривается ряд явно отстоящих друг от друга и различных военных объектов, расположенных в городе, деревне или другом районе, где сосредоточены гражданские лица или гражданские объекты;

- нападения, которые могут повлечь за собой потери среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и ущерб гражданским объектам.

Кроме того, гражданское население или отдельные гражданские лица не должны использоваться для прикрытия определенных пунктов, военных объектов или районов военных действий от нападения¹.

Запрещаются нападения на гражданское население или на отдельных гражданских лиц в порядке репрессалий.

Лица, относящиеся к гражданскому населению, не вправе отказываться (частично или полностью) от прав, которые обеспечивают им нормы международного гуманитарного права.

¹ Ст. 51 Дополнительного протокола I.

Для обеспечения уважения и защиты гражданского населения воюющие стороны всегда должны проводить различие между гражданским населением и комбатантами. В ходе военных действий воюющие обязаны щадить гражданское население и гражданских лиц.

В международном гуманитарном праве акцентируется внимание на обеспечении права неприкосновенности гражданских больниц, созданных для оказания помощи раненым, больным, потерпевшим кораблекрушение, инвалидам и роженицам.

Персонал гражданских больниц, включая их администрацию, а также лица, предназначенные для розыска, подбирания, транспортировки и лечения раненых, больных, потерпевших кораблекрушение, гражданских лиц, инвалидов и рожениц, находятся под защитой международного гуманитарного права¹.

Иностранцы вправе покинуть территорию, на которой находятся, в начале или во время военных действий, если их выезд не противоречит государственным интересам страны пребывания. Рассмотрение ходатайств таких лиц о выезде производится обычно в соответствии с установленным порядком. Если какому-либо лицу будет отказано в просьбе покинуть территорию, оно может обжаловать решение в суде или соответствующем административном органе.

Применительно к нормам отечественного законодательства, следует обратить внимание на положения федерального конституционного закона «О военном положении», который определил понятие военного положения как особого правового режима, вводимого на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Президентом РФ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии².

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

¹ Ст. 18-20 Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны [Электронный ресурс]: от 12 августа 1949 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

Далее – Дополнительный протокол I.

² О военном положении [Электронный ресурс]: федер. конст закон Рос. Федерации от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ: ред. 1 июля 2017 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный. Далее – ФКЗ «О военном положении».

В период действия военного положения в соответствии с ФКЗ «О военном положении» могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться:

- права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц.

На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Правовую основу режима военного положения составляют:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в данной области;
2. Федеральный конституционный закон «О военном положении»;
3. Принятые на его основе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основания введения военного положения, предусмотренные ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации:

- агрессия против Российской Федерации;
- непосредственная угроза агрессии против Российской Федерации.

В этой связи, принципиально важно определиться в том, что следует понимать под агрессией против Российской Федерацией.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против:

- суверенитета,
- политической независимости;
- территориальной целостности Российской Федерации;
- каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются:

1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы РФ или другие войска независимо от места их дислокации;

5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

6) засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

7) другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) равносильные указанным выше актам агрессии.

Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится указом Президента РФ, который незамедлительно сообщает о введении военного положения Совету Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

В указе Президента РФ о введении военного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;

- дата и время, с которых начинает действовать военное положение;

- границы территории, на которой вводится военное положение.

Указ Президента РФ о введении военного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию и незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации.

Вопрос об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения должен быть рассмотрен Советом Федерации в течение 48 часов с момента получения этого указа.

Решение об утверждении указа Президента РФ о введении военного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется соответствующим постановлением.

В случае если указ Президента РФ о введении военного положения Совет Федерации не утвердил, такое решение оформляется постановлением Совета Федерации.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

В период действия военного положения федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в целях производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено.

На территории, где введено военное положение, принимаются следующие меры:

1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны 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;

2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

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

5) приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации;

6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями;

7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества;

Примечание. Данная мера осуществляется в соответствии:

ст. 242 Гражданского Кодекса Российской Федерации (Реквизиция), предусматривающая выплату собственнику стоимости имущества;

ст. 51 Земельного кодекса Российской Федерации (Реквизиция земельного участка);

ст. 39. Воздушного кодекса Российской Федерации (Ограничение права пользование гражданскими судами), предусматривающей временное изъятие гражданских воздушных судов.

8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства;

9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

10) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

11) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

12) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток;

13) запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных

средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций - изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

14) введение контроля над деятельностью объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их работы для нужд обороны; запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

15) введение военной цензуры за почтовыми отправлениями и сообщениями, передаваемыми с помощью телекоммуникационных систем, а также контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

16) интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией;

17) запрещение или ограничение выезда граждан за пределы территории Российской Федерации;

18) введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

19) прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что указанные организации осуществляют деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

К иным мерам, вводимым как на территории, на которой введено военное положение, так и на территориях, на которых военное положение не введено, относятся:

- введение временных ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;

- временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности;

- установлены особенности финансового, налогового, таможенного и банковского регулирования.

Кроме того, важно помнить, как и в условиях чрезвычайного положения, так и в режиме военного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

Задачи, стоящие перед силами обеспечения режима военного положения:

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.

Обязанности граждан, находящихся на территории, на которой введено военное положение:

1) выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам;

2) являться по вызову в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы военного управления, обеспечивающие режим военного положения, а также в военные комиссариаты районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, на территориях которых указанные граждане проживают;

3) выполнять требования, изложенные в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц;

4) участвовать в порядке, установленном Правительством РФ, в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлении поврежденных (разрушенных) объ-

ектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, вступать в специальные формирования;

5) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества.

Обязанности организаций в период действия военного положения:

1) предоставлять в соответствии с федеральными законами необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой государством стоимости указанного имущества;

2) выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

К группе чрезвычайных правовых режимов, в обеспечении которых участвуют органы внутренних дел (полиции), относится и правовой режим военного положения.

В период действия военного положения целый ряд мероприятий органы внутренних дел должны будут проводить в области ведения территориальной обороны, то есть системы «осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований»¹.

Территориальная оборона ведется на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, где введено военное положение, с учетом мер, применяемых в период действия военного положения. Порядок организации, развертывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными формированиями, феде-

¹ Ст. 22 Об обороне [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ: в ред. от 30 декабря 2015 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

ральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации.

Органы внутренних дел являются одними из главных субъектов обеспечения режима военного положения. Деятельность органов внутренних дел в рассматриваемых условиях условно подразделяется на правовую и организационную формы, порождающую юридические последствия во внешней деятельности рассматриваемого субъекта и не влекущую таких.

Деятельность в рамках первой формы является наиболее важной, так как при этом устанавливаются, изменяются или отменяются правовые нормы, направленные на исполнение законов, осуществляется издание совместных с другими государственными органами актов, а в случаях, когда органам внутренних дел делегируются соответствующие полномочия, они выступают в качестве первичного регулятора общественных отношений (например, издание Правил дорожного движения, а также норм, обеспечивающих их соблюдение участниками дорожного движения в условиях режима военного положения).

Другая правовая форма деятельности органов внутренних дел связана с правоприменением и характеризуется изданием индивидуальных актов управления. Значительная их часть при чрезвычайных происшествиях связана с обеспечением запретительных мер, направленных на поддержание установленного правового режима, а также с привлечением к административной ответственности за их нарушение.

Методами обеспечения органами внутренних дел правового режима военного положения являются:

- осуществление общего и специального административного надзора, который выражается в систематическом наблюдении и проверке выполнения гражданами и должностными лицами соответствующих правовых установлений;

- проверка сообщений жалоб и заявлений о нарушениях установленного режима;

- применение к правонарушителям принудительных мер и привлечение виновных к ответственности в строгом соответствии с законодательством.

К организационной деятельности органов внутренних дел в условиях режима военного положения относятся действия, направленные на внутреннее обеспечение, создание необходимой инфраструктуры, организацию подготовки к выполнению поставленных задач и достижению **основных целей**:

- информационное обеспечение внутриуправленческой деятельности, анализ информации, включая оперативные и статистические данные о

складывающейся обстановке, использовании сил и средств, реакции населения на принятие тех или иных мер, его настроении и намерениях, накоплении и обобщении опыта;

- издание внутриведомственных приказов и распоряжений, оказание организационной и методической помощи общественным формированиям, которым делегированы отдельные функции по охране общественного порядка;

- планирование.

В условиях военного положения на органы внутренних дел, кроме перечисленных задач по обеспечению введенного правового режима, возлагаются функции по охране жизненно важных объектов. Повышенное внимание уделяется разработке специальных планов и проведению необходимой работы по защите объектов органов внутренних дел, иных государственных органов, объектов системы жизнеобеспечения (водопровод, гидроузлы, дамбы, электростанции, газопроводы и т.п.).

События в Буденновске, Кизляре, трагедия в Каспийске, современные трагедии, где в результате преступных террористических действий погибли люди, показывают, что дерзость и цинизм криминальных элементов требуют пересмотра традиционных подходов и решений.

В условиях режима военного положения устанавливается повышенная административная ответственность (увеличивается размер штрафа, срок административного ареста). Сокращаются сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях. Возрастает число должностных лиц, имеющих право привлекать виновных к административной ответственности и т.д.

Таким образом, режим военного положения выступает серьезным средством при регулировании общественных отношений, складывающихся в условиях непростого военного времени, где нарушение прав и свобод граждан не является чем-то экстраординарным и шокирующим.

Думается, что именно в этой обстановке необходимо усиление требований законодательства и сужение круга прав граждан, а также более жесткий надзор за соблюдением законности в деятельности правоохранительных органов

За военные преступления, совершенные в нарушение общепризнанных принципов и норм гуманитарного права, существует достаточно жесткая ответственность.

Так, согласно действующему международному законодательству, к преступлениям, влекущим уголовную ответственность, относят следующие деяния:

- а) преступления против мира:

- планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров;

- б) военные преступления:

- убийства, истязания, увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированных территорий;

- убийства или истязания раненых, больных, военнопленных, заложников, бессмысленное разрушение городов и строений, ограбление или уничтожение общественной, или частной собственности и др.;

в) преступления против человечности:

- убийства, истребление, порабощение, ссылки и другие жестокости, совершенные в отношении гражданского населения до или во время войны, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам с целью осуществления преступлений или в связи с любыми преступлениями, подлежащими юрисдикции Международного военного трибунала, независимо от того, являлись ли эти действия нарушением внутреннего права страны, где они были совершены, или нет.

Кроме того, следует отметить, что руководители, организаторы, подстрекатели и пособники упомянутых преступлений несут ответственность за все действия, совершенные любым лицом с целью осуществления обозначенных деяний, а «должностное положение» подсудимых, их положение в качестве глав государств или ответственных чиновников различных правительственных ведомств не должно рассматриваться как основание к освобождению от ответственности или смягчению наказания.

Однако лицо, обвиняемое в совершении рассматриваемой группы преступлений, может заявить, что он «выполнял приказ вышестоящего начальника». Указанное обстоятельство не будет являться смягчающим основанием для международного военного трибунала.

Кроме того, в 1977 году был принят Дополнительные протоколы I и II, которые четко установили недопустимость и преступность приказа, направленного на нарушение Женевских конвенций 1949 г.

Вместе с тем, окончательно было определено, что лицо, издавшее такой приказ, и лицо, выполнившее его, совершают военное преступление и подлежат наказанию в уголовном порядке.

Уголовную ответственность за данные преступления реализуют:

1. Международные военные трибуналы, которые были созданы группами стран.

Справка. Самыми известными международными военными трибуналами, являются Нюрнбергский 1946 г. и Токийский 1948 г. В процессе их работы исследовались дела наиболее одиозных нацистских и японских военных преступников. Итогом их работы стало привлечение 19 лиц к смертной казни и 25 - к различным срокам тюремного заключения.

2. Национальные суды жертв агрессии.

Конвенция о запрещении вербовки, использования, финансирования и обучения наемников 1989 г. предусматривает наказания:

- самих наемников;
- лиц, осуществляющих вербовку, использование, финансирование и обучение наемников;
- лиц, пытающихся совершить рассмотренные выше действия и принимающих соучастие в таких действиях¹.

Кроме того, данный нормативный правовой акт, обязывает государство выдать преступника.

Большинство стран современного мира признают, что срок давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества **не применяется**.

На международном правовом уровне данное положение было закреплено 26 ноября 1968 г. принятием Конвенции о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества².

Сроки давности независимо от того, были ли преступления совершены во время войны или в мирное время **не применяются** независимо от времени их совершения к:

- военным преступлениям;
- преступления против человечества.

При этом наказанию подлежат представители государственной власти и частные лица, как соисполнители и соучастники, так и подстрекатели, независимо от степени завершенности преступлений. На военных преступников право убежища не распространяется.

Как показала международная практика государств и многочисленные локальные войны и межэтнические конфликты, международное право в период вооруженных конфликтов и поныне сохраняет свою актуальность и нуждается в постоянной корректировке и развитии.

В законодательстве Российской Федерации предусмотрена строгая ответственность за военные преступления.

В Уголовном Кодексе Российской Федерации под преступления против мира и безопасности человечества отведена целая 34 глава, содержащая следующие составы преступлений в рассматриваемой области:

- планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны (ст.353);
- публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст.354);

¹ Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников [Электронный ресурс]: от 4 декабря 1989 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

² Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества [Электронный ресурс]: от 26 ноября 1968 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный.

- применение запрещенных средств и методов ведения войны (ст.356);
- геноцид (ст. 357);
- наемничество (ст. 359).

Вместе с тем на законодательном уровне фактически отсутствует понятие «преступного приказа».

Таким образом, вопрос обеспечения прав и свобод личности в условиях военных действий в настоящее время приобретает огромное значение, о чём свидетельствует рост потерь гражданского населения в вооруженных конфликтах, а также вызовы и реалии сегодняшнего дня (ситуации на Ближнем Востоке, Сирии, Йемене, Афганистане, Ливии, Юго-Востоке Украины). Современные «гуманитарные» нормы, содержащиеся в основных международно-правовых актах, определяющих правовое положение жертв войны, а также гражданского населения в период вооруженных конфликтов направлены, прежде всего, на облегчение положения самых незащищенных слоев гражданского населения и, в особенности, детей. Применительно к отечественному законодательству следует отметить, что вводимое указом Президента военное положение предусматривает целый комплекс мер и временных ограничений, в том числе прав и свобод, за исключением предусмотренных в ст. 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации. За совершение военных преступлений, предусмотрена уголовная ответственность, которая реализуется международными военными трибуналами, создаваемыми группами стран, а также национальными судами жертв агрессии. Кроме того, в Уголовном Кодексе Российской Федерации под преступления против мира и безопасности человечества отведена целая 34 глава, содержащая основные составы преступлений в рассматриваемой области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За короткий отрезок времени Россия осуществила глобальные демократические преобразования. Сформировалась политическая и экономическая системы, которые отвечают критериям современной цивилизации, исторически доказавших свою прогрессивность. Получили прочное конституционное закрепление права и свободы человека и гражданина. Между тем процессы общественных преобразований при всей их демократической направленности и гуманистической ориентации применительно к правам и свободам человека и гражданина обусловили не только успешные, но и иногда противоположные результаты.

Неотъемлемым условием реальности прав и результативности осуществления является знание их людьми, осмысление их исключительной ценности, умение правильно использовать и защищать, уважение прав окружающих. Поэтому так велико значение юридического воспитания граждан в духе соблюдения законности и правопорядка. Важнейшей составной частью идеологических гарантий служит высокая политико-правовая культура, правосознание должностных лиц, призванных обеспечивать и охранять права человека.

Как уже указывалось, основной целью изучения дисциплины «Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов» является укрепление общегуманистических начал в практике этих органов, в том числе и органов внутренних дел. В результате изучения дисциплины у будущих сотрудников органов внутренних дел формируется твердая установка:

- на уважение чести и достоинства человека,
- на недопущение и пресечение любого произвола,
- на незыблемое соблюдение законности во взаимоотношениях с гражданами.

И самое главное, вырабатывается умение высокопрофессионально защищать права человека и гражданина при осуществлении административной, оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной деятельности.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ЛИТЕРАТУРЫ

Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 12 августа 1949 года (Протокол I) [Электронный ресурс]: от 8 июня 1977 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны [Электронный ресурс]: от 12 августа 1949 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Заключена 10.12.1984) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества [Электронный ресурс]: от 26 ноября 1968 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]:

официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Минимальные стандартные Правила обращения с заключенными (Приняты в г. Женеве 30.08.1955) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников [Электронный ресурс]: от 4 декабря 1989 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) (Приняты 29.11.1985 Резолюцией 40/33 на 96-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

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) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

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» (с изм. от 28.11.2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 07.03.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. от 3.07.2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изм. от 3 июля 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм. от 3 июля 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 3.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (в ред. от 18.06.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел» (в ред. от 03.04.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 31 января 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 31 января 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (с изм. от 28.11.2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федеральный Закон от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (с изм. от 28 декабря 2016) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: офи-

циальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (УИК РФ) (с изм. от 5 апреля 2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» (с изм. от 24 июля 2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» (с изм. от 23 мая 2013 года) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Закон Ленинградской области от 4 апреля 2016 г. № 13-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» (Принят Законодательным собранием Ленинградской области 23 марта 2016 года) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год от 24 марта 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год от 24 марта 2016 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Об организации проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 30 авг. 2011 г. № 975 // РГ. 2011. 30 сент.

Приказ МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (с изм. от 20 апреля 2015) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ МВД РФ от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. № 196 "О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий" (с изм. от 30 декабря 2011) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ Министра обороны РФ от 20 января 2009 г. № 17 «О порядке посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» (с изм. от 1 июня 2013) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ Федерального агентства по образованию от 13 октября 2009 г. № 1554 «Об утверждении Порядка посещения федеральных государственных специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков с девиантным поведением - специальных профессиональных училищ закрытого типа, подведомственных Рособразованию, членами общественных наблюдательных комиссий» // Консультант Плюс [Электрон-

ный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Приказ ФСБ РФ от 16 февраля 2009 г. № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. Т. 1. М., 2007.

Алексеева Л.А. Принципы формирования и деятельности ОВД в современных условиях // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 7-10.

Алексеева Л.А. Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел) // диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 2002

Большой академический словарь русского языка / Под ред. К. С. Горбачевича. СПб: Изд-во «Наука», 2004.

Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12.

Гончаров И.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник / И.В. Гончаров, В.В. Барбин, Е.В. Киричек / под ред. д-ра юрид. наук, проф. И.В. Гончарова. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 139.

Гребенников В.В., Грудцына Л.Ю., Марчук Н.Н. Сангаджиев Б.В. Адвокатура и гражданское общество: учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. В.В. Гребенникова. «ЮРКОМПАНИ», 2016. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: официальный сайт / справочная правовая система Консультант Плюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>, свободный

Егорова Е.В. Институт ограничения прав и свобод человека и гражданина в России. Воронеж, 2009.

Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

Киричек Е. В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы: монография. Тюмень, 2014.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

Кузнецова О.В. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2014.

Лебедев В.М., Божьев В.П. Научно-практический комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. 2006.

Мазитов Р.Р. Эффективность деятельности органов внутренних дел через призму общественного мнения // Российский следователь. 2009. № 20.

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011.

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 104.

Модернизация государства, власти, права и общества: человеческое измерение: коллективная монография / под общ. ред. К.А. Ишекова. «РПА Минюста России», 2014 // СПС Гарант.

Нерсисянц В.С. Гегелевская философия права: история и современность. М., 2003.

Огнеева Е.А. Общественная палата как правозащитный институт в системе общественного контроля в современной России // Политика и право. 2014. № 1.

Раскина Т.В. Состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел Российской Федерации и перспективные направления противодействия ей // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 11.

Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах: Сборник документов. М.: Юрид.лит. 2000.

Таболин В.В. Взаимодействие городских органов самоуправления с полицией // Труды Акад. управления МВД России. 2011. № 4. С. 35.

Тихомирова А.В. Общественная палата Российской Федерации и ее роль в развитии институтов народного представительства // Образование и право, 2015, № 7-8.

Французская Республика. Конституция и Законодательные акты. М., 1989. С. 26-29.

Учебное пособие

Авторский коллектив:

кандидат юридических наук
Алексеева Лилия Алексеевна,
кандидат юридических наук, доцент
Беляева Ольга Васильевна,
кандидат юридических наук
Выходов Александр Александрович,
кандидат юридических наук
Клевцов Сергей Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент
Кольжанов Игорь Валерьевич,
кандидат исторических наук, доцент
Шепарнева Анна Ивановна

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 14.12.2017 г. Формат 60х90¹/₁₆.

Усл. печ. л. 11,69. Тираж 121 экз. Заказ № 725.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.