

КОНОНОВ АНАТОЛИЙ МИХАЙЛОВИЧ

Академия управления МВД России

(Москва, Россия)

a.kononov@bk.ru

Особенности деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан в условиях особых административно-правовых режимов

Аннотация. В работе рассматриваются актуальные вопросы соблюдения прав и свобод граждан при решении полицией задач по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, противодействию преступности в условиях особых административно-правовых режимов. Реализация полномочий полиции в условиях введения военного либо чрезвычайного положения, проведения контртеррористической операции имеет ряд специфических особенностей. Полиция, охраняя и защищая права и свободы граждан, вынуждена в таких условиях применять предусмотренные в соответствии с законом меры принуждения и установленные ограничения. Важными принципами такой деятельности являются обоснованность и соразмерность применяемых мер. Изучение нормативно-правовой основы деятельности полиции, практики обеспечения прав и свобод граждан свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования реализации полномочий полиции в условиях особых административно-правовых режимов.

Ключевые слова и словосочетания: права и свободы граждан, ограничение прав и свобод, обоснованность и соразмерность в деятельности полиции, особые административно-правовые режимы

Для цитирования: Кононов А. М. Особенности деятельности полиции по охране и защите прав и свобод граждан в условиях особых административно-правовых режимов / А. М. Кононов // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 3 (71). – С. 107-113; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-107-113

KONONOV ANATOLY.M.

Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

(Moscow, Russia)

FEATURES OF THE POLICE'S ACTIVITIES TO PROTECT AND PROTECT THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS UNDER SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES

Annotation. The paper considers topical issues of respect for the rights and freedoms of citizens when solving tasks by the police to ensure public order and public safety, combating

crime in conditions of special administrative and legal regimes. The implementation of the powers of the police in the context of the introduction of a military or state of emergency, the conduct of a counter-terrorism operation has a number of specific features. The police, protecting and protecting the rights and freedoms of citizens, are forced in such conditions to apply coercive measures and restrictions provided for in accordance with the law. The validity and proportionality of the measures applied are important principles of such activities. The study of the regulatory framework of the police, the practice of ensuring the rights and freedoms of citizens, indicates the need for further legal regulation of the exercise of police powers in conditions of special administrative and legal regimes.

Key words and word combinations: citizens' rights and freedoms, restriction of rights and freedoms, reasonableness and proportionality in police activities, special administrative and legal regimes

***For citation:** Kononov A. M. Features of the police's activities to protect and protect the rights and freedoms of citizens under special administrative and legal regimes / A. M. Kononov // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 3 (71). – P. 107-113; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-107-113*

Рассматривая деятельность полиции по охране и защите прав и свобод граждан в условиях особых административно-правовых режимов, прежде всего будем учитывать, что сегодня полицейские полномочия по охране правопорядка в Российской Федерации осуществляют не только сотрудники полиции, проходящие службу в МВД России, для которого полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, но и сотрудники Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии), где часть сотрудников имеет специальное звание полиции, а также военнослужащие военной полиции Министерства обороны Российской Федерации. Все они, решая поставленные перед ними задачи, исходят из того, что права и свободы человека являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства.

Конституция РФ закрепляет основополагающие свободы и права, которые означают меру возможного поведения, т.е. определяют границу, рамки возможных действий, вид и меру поведения, возможность пользоваться благами для удовлетворения своих потребностей и интересов. Чаще всего любому субъективному праву корреспондирует юридическая обязанность, которая рассматривается как мера должного поведения. Обязанность является способом обеспечения прав, условием их эффективной реализации [1, с. 40]. Если субъективное право является сферой свободы личности, то юридическая обязанность – сферой необходимости.

Наличие абстрактных нормативных положений, закрепляющих права и свободы человека, не предусматривает гарантий от действий, влекущих их нарушение. Для предупреждения и пресечения подобных действий государство создает и обеспечивает функционирование системы гарантий прав и свобод человека и гражданина (политических, экономических, идеологических, юридических, организационных и иных условий и средств).

Юридические гарантии представляют собой законодательно установленные средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту прав личности в обществе. К гарантиям прав и свобод граждан относятся те правовые нормы, которые в той или иной степени регулируют деятельность государства, направленную на исполнение его общей обязанности предотвращать все возможные посягательства на права и свободы личности.

Реализуют юридические гарантии различные государственные органы, которые используют и применяют в своей деятельности различные способы, формы и методы, процедуры для достижения поставленных целей и задач.

Наиболее значительный объем работы по обеспечению прав и свобод человека выполняет полиция МВД России, что подтверждается целями и задачами органов

внутренних дел, закрепленными в нормативных правовых актах различного уровня [2; 3; 4].

Сотрудники полиции наделены широкими полномочиями, обладают значительными силами и средствами, позволяющими им активно, посредством разнообразных форм и методов, участвовать в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Они реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина прежде всего в рамках административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности.

В целях реализации возложенных на полицию задач сотрудники полиции наделены правами, позволяющими им в строго определенных законом случаях и порядке ограничивать права и свободы человека и гражданина, что налагает на них особую ответственность за четкое и неукоснительное соблюдение требований режима законности.

Допустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина предусмотрена Конституцией Российской Федерации. При этом ч. 3 ст. 55 закрепляет принцип соразмерности, заключающийся в возможности ограничения прав только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [5, с. 71].

Ограничение прав и свобод человека и гражданина в деятельности полиции допускается только в случаях, установленных законом. При этом полицейская мера, наносящая ущерб правам и свободам граждан, может быть оправдана лишь в той степени, в какой она вызвана необходимостью (это так называемый «принцип экономии полицейского вмешательства»). Полиция должна вторгаться в права и свободы граждан только тогда, когда без этого не могут быть выполнены возложенные на нее обязанности; избирать такой способ действий, который при создавшейся обстановке в наименьшей степени умалял бы эти права и свободы. Деятельность, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан [5, с. 72-73]. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Одновременно следует иметь в виду, право на применение мер принуждения корреспондируется с безусловной обязанностью граждан подчиняться законным распоряжениям и требованиям сотрудника полиции.

Обязанности и права полиции перечислены в ст. 12 и 13 ФЗ «О полиции». При этом следует подчеркнуть, что нормы, уполномочивающие сотрудников полиции применять меры принуждения, ограничивающие права и свободы человека и гражданина, не допускают произвольного толкования [5, с. 73].

Говоря о безусловном исполнении требований законодательства при применении мер административного принуждения, ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в каждом конкретном случае не исключается возможность выбора сотрудником по своему усмотрению тех мер, которые отвечают принципу соразмерности и достаточности для решения оперативно-служебной задачи.

Предоставленное сотруднику полиции, должностному лицу органов внутренних дел право самостоятельно принимать решения и действовать по своему усмотрению в рамках, определенных нормами права, всегда сопряжено с повышенным уровнем ответственности должностных лиц за ошибочно либо необоснованно принятое и реализуемое им неправомерное решение.

С точки зрения обеспечения законности, прав и свобод гражданина повышенного внимания, прежде всего, требует деятельность полиции в условиях особых административно-правовых режимов.

Сразу оговорюсь, что речь идет именно об особых правовых режимах, поскольку есть еще понятие «специальные административно-правовые режимы», к которым можно

отнести разнообразные правовые режимы: паспортный, пограничный, таможенный, заповедной территории и т.д.

В отечественной юриспруденции под особыми правовыми режимами принято понимать установленные в соответствии с законом определенные отличающийся от обычного порядок, систему правил и мероприятий, действующих на всей территории Российской Федерации или ее части, вводимых в случае возникновения угроз внешнего и внутреннего характера суверенитету и территориальной целостности России, безопасности, правам и свободам ее граждан [6, с. 12]. Такой режим деятельности предполагает расширение полномочий соответствующих органов государственной власти и необходимые правоограничения других субъектов в зоне действия названного правового режима и возложение на них дополнительных обязанностей.

Законодательство Российской Федерации выделяет в настоящее время три особых правовых режима: военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции. Кроме того, близким по смыслу с особым правовым режимом являются правовые режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации [7].

Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 военное положение введено в настоящее время на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей [8].

Особый правовой режим чрезвычайного положения может вводиться Президентом РФ на всей территории страны или отдельных ее территориях. Основанием для введения ЧП является наличие обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер [9]. В России режим ЧП вводился в 1991 году в Чечено-Ингушетии, в 1992 году – в Ингушетии и Северной Осетии, в 1993 году – в Москве.

Правовой режим контртеррористической операции может быть введен в пределах территории ее проведения и на время проведения в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства [10]. Неоднократно такой режим вводился в ряде республик Северного Кавказа, Белгородской области, имело место введение этого режима в Ростовской, Московской областях и некоторых других регионах.

Введение режимов повышенной готовности и чрезвычайной ситуации допускается, когда в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия может возникнуть угроза жизни или уже имеются человеческие жертвы, причинения ущерба здоровью людей или окружающей среде, значительных материальных потерь и нарушение условий жизнедеятельности людей [11].

Так, 15 сентября 2022 г. чрезвычайной ситуацией федерального уровня были признаны последствия мощного тайфуна «Хинамор» в Приморском крае. 19 июля 2022 г. был введен режим ЧС федерального значения в Якутии и Хабаровском крае из-за лесных пожаров.

В связи с проведением специальной военной операции режим повышенной готовности введен по решению Президента РФ 19 февраля 2022 г. в Адыгее, Калмыкии, Москве, Астраханской, Волгоградской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской, Липецкой, Московской, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской и Ярославской областях, а в Крыму, Краснодарском крае, Севастополе, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской и Ростовской областях – более высокий – «средний уровень реагирования».

В зависимости от реально складывающейся ситуации указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, решениями руководителей регионов, в которых введено военное положение, режим проведения КТО, ЧП, ЧС, повышенной готовности, могут быть введены те или иные ограничения прав и свобод граждан, физических и юридических лиц из перечня мер, предусмотренных соответствующими законами.

В обеспечении соответствующих административно-правовых режимов активной участие принимает полиция. Это прямо предусмотрено законодательством. Обязанности полиции в условиях чрезвычайной ситуации, военного и чрезвычайного положений, проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий, обеспечения правового режима контртеррористической операции закреплены законом «О полиции», отражены в Положении о Министерстве внутренних дел.

Деятельность органов внутренних дел в условиях введения военного либо чрезвычайного положения имеет ряд специфических особенностей:

вопросы поддержания должного общественного порядка и общественной безопасности в этих условиях приобретают приоритетное значение;

с учетом складывающейся оперативной обстановки возникает необходимость усиления охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

на территории, на которой введено военное или чрезвычайное положение, «расширяется» полицейское присутствие: задействуются дополнительные силы органов внутренних дел из других регионов, военнослужащие (сотрудники) ФСВНГ, военнослужащие ВС РФ, добровольческие формирования и общественные объединения правоохранительной направленности;

в целях координации деятельности сил, привлекаемых к обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на территории, на которой введен особый правовой режим, могут быть сформированы специальные межведомственные органы, а в случае военного положения – органы военного управления, гражданско-военная администрация;

в целях обеспечения и защиты основных прав и свобод граждан в этих условиях особых правовых режимов органы внутренних дел наделяются дополнительными «чрезвычайными» полномочиями.

В соответствии со ст. 13 ФЗ «О полиции» для исполнения возложенных на нее обязанностей полиции предоставлено право применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами. В зависимости от особенностей протекания различных чрезвычайных ситуаций полиция может: обеспечивать комендантский час; вводить особый режим въезда и выезда граждан; усиливать охрану общественного порядка на объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения и народного хозяйства; временно изымать огнестрельное и холодное оружие и боеприпасы, учебную военную технику, взрывчатые, радиоактивные, сильнодействующие химические и ядовитые вещества и материалы; вводить особые правила пользования связью; запрещать отдельным гражданам покидать на установленный срок определенную местность, свою квартиру; выдворять нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, к месту своего постоянного пребывания или за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение; ограничивать движение транспортных средств и проводить их досмотр, проверять документы в местах скопления народа, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия, осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств.

Изучение состояния правового регулирования охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, выявления, пресечения и расследования преступлений, реальной правоохранительной практики на территориях, где введен особый административно-правовой режим, указывает на необходимость

незамедлительной разработки и принятия дополнительных правовых мер, позволяющих расширять в определенных законом пределах полномочия сотрудников органов внутренних дел, Росгвардии, Федеральной службы безопасности, снимающих некоторые процессуальные ограничения, препятствующие эффективному решению задач обеспечения правопорядка и противодействия преступности в сложной оперативной обстановке. Эти дополнения должны найти отражение в специальных нормах законов, регулирующих деятельность полиции, Росгвардии, ФСБ России. Соответствующие изменения потребуются внести в УПК РФ, КоАП РФ, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и некоторые другие законодательные акты [12, с. 95].

Хочется отметить, что МВД России реализует свои задачи в условиях особых административно-правовых режимов в тесном взаимодействии с Росгвардией, на которую также возложены задачи участия в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции и участия в территориальной обороне Российской Федерации [13].

Военнослужащие (сотрудники полиции) Росгвардии в целях выполнения возложенных на них задач наделяются рядом специальных полномочий по применению мер принуждения: задержание; вскрытие транспортного средства; входжение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах, а также полномочиями по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции.

Росгвардии в целях обеспечения режима военного положения, правового режима контртеррористической операции предоставляется право на применение мер и временных ограничений, предусмотренных федеральным законодательством о военном положении и о противодействии терроризму. Перечень этих мер в общем совпадает с перечнем мер, применяемых в условиях особых административно-правовых режимов органами внутренних дел, но характеризуется большой конкретизацией и в отдельных случаях расширенным толкованием. Так, например, запреты и ограничения, применяемые сотрудниками Росгвардии, могут распространяться на плавучие средства (суда) и пловцов на соответствующей акватории. Сотрудникам предоставлено право беспрепятственно пользоваться в служебных целях линиями, каналами и средствами связи, принадлежащими организациям и др.

Рассматривая деятельность Росгвардии в контексте задач охраны и защиты прав и свобод граждан, важно подчеркнуть, что в основе ее эффективности лежит эффективное взаимодействие ее территориальных органов с территориальными органами МВД России. Основными направлениями их взаимодействия сегодня являются: обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, в том числе в условиях особых административно-правовых режимов; осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области оборота оружия; обеспечение правопорядка в местах оказания охранными организациями охранных услуг и на прилегающей к ним территории. Следует отметить, что имеющиеся ранее проблемы в правовом регулировании вопросов взаимодействия в настоящее время в основном преодолены. Однако анализ соответствующих ведомственных нормативных актов свидетельствует о недостаточном либо полном отсутствии в них норм, отражающих особенности организации взаимодействия в условиях особых административно-правовых режимов [14; 15].

Рассмотрение вопроса о полномочиях полиции в условиях особых административно-правовых режимов было бы неполным без упоминания о военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

В настоящее время федерального закона, регламентирующего деятельность военной полиции, нет. Однако, согласно Уставу военной полиции Вооруженных Сил

Российской Федерации [16], военная полиция среди прочих наделяется полномочиями применять в случае привлечения для обеспечения режимов чрезвычайного и военного положения, проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными законами, Уставом военной полиции и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Учитывая, что применяемые военной полицией меры и ограничения распространяются не только на военнослужащих, но и могут затрагивать права и свободы неограниченного числа граждан, находящихся на территории, где введен особый административно-правовой режим, возникает необходимость законодательного закрепления соответствующих полномочий военной полиции. Здесь уместно напомнить, что, согласно Конституции Российской Федерации, любые ограничения прав и свобод человека и гражданина возможно только в соответствии с федеральным законом.

1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник / Барбин В.В. [и др.]. – М.: Академия управления МВД России, 2020.
2. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.
3. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.
4. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248.
5. Обеспечение законности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / Барбин В.В. [и др.]. – М.: Академия управления МВД России, 2019.
6. Майдыков А.Ф., Овчинников В.В. О понятии и введении особых правовых режимов в целях обеспечения безопасности граждан Российской Федерации. – М.: Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2.
7. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ.
8. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей: указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756.
9. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ.
10. О противодействии терроризму: федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.
11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ.
12. Кононов А.М. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования деятельности органов, обеспечивающих общественный порядок, общественную безопасность и противодействие преступности в условиях военного положения // Сетевое издание «Академическая мысль». 2023. № 2.
13. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ.
14. Об утверждении типовой формы соглашения об обеспечении правопорядка: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 4 мая 2022 г. № 143/313.

15. Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 23 июня 2023 г. № 216/440.

16. Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161.

Информация об авторе:

About the author:

*А.М. Кононов, главный научный сотрудник
НИИЦ, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

*A.M. Kononov, Chief Researcher of the Scientific
Research Center, Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation*

Статья поступила в редакцию 17.07.2024