

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ТРАНСПОРТА (~~МИИТ~~)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

К. И. ПОПОВ, А. В. БОРИСОВ

СУДЕБНЫЕ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Учебник в двух томах

Том 2
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

МОСКВА
2019

Рецензенты:

Загорский Г. И. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР, заслуженный деятель науки Российской Федерации, действительный член РАЕН, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, профессор кафедры уголовно-процессуального права, криминалистики и судебной экспертизы Российского государственного университета правосудия;

Шумилов А. Ю. — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры оперативно-розыскной деятельности Института правоохранительной деятельности Российской таможенной академии, главный редактор журнала «Оперативник (сыщик)».

Попов, К. И. , Борисов, А. В.

Судебные и правоохранительные органы : учебник : в 2 т. — Т. 2. Правоохранительная деятельность. — 2-е изд., исправ. и доп. — М. : Юридический институт РУТ (МНИИТ), 2019. — 340 с.

В учебнике раскрыты современная система судов и правоохранительных органов, принципы их организации и деятельности. При этом исторический материал сочетается с современными научными точками зрения. Устоявшиеся взгляды на проблемы правоохраны рассматриваются с применением новых методических подходов.

Второй том посвящен рассмотрению системы и основных направлений деятельности государственных правоохранительных органов и негосударственных правоохранительных организаций. Отличительной особенностью данного учебника является рассмотрение различных форм участия граждан в правоохране, а также основных международных судебных органов и правоохранительных организаций, что в настоящее время приобретает особую актуальность и практическую значимость.

Нормативный материал приведен по состоянию на 1 января 2019 года.

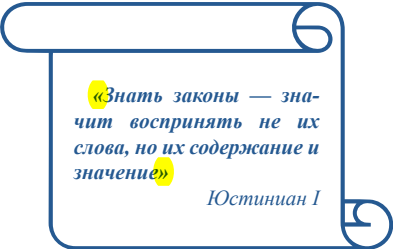
Для студентов, обучающихся по специальностям «Правовые основы национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность», «Судебная экспертиза», направлению «Юриспруденция», преподавателей, аспирантов, практических работников, а также для всех интересующихся организацией и функционированием системы судебных и правоохранительных органов.

При подготовке учебника использовалась Справочная правовая система Консультант-Плюс.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Интернет-ресурсы	7
Периодические юридические издания	9
Профессиональные праздники	12
Раздел III. Государственные правоохранительные органы	13
Глава 12. Прокуратура Российской Федерации	13
1. Роль и место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации	13
2. Система и организация органов прокуратуры	21
3. Принципы организации и деятельности прокуратуры	36
4. Понятие и основные направления прокурорского надзора	41
5. Основные функции прокуратуры	50
6. Служба в органах и организациях прокуратуры	61
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	65
Глава 13. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации	66
1. Роль и место Уполномоченного по правам человека в системе государственной защиты прав и свобод граждан	66
2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека	71
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	76
Глава 14. Министерство внутренних дел Российской Федерации	77
1. Структура и полномочия органов внутренних дел	77
2. Полиция в составе органов внутренних дел	86
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	93
Глава 15. Федеральная служба безопасности Российской Федерации	94
1. Принципы и основные направления обеспечения безопасности	94
2. Структура и основные направления деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации	96
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	102
Глава 16. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации	103
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	110
Глава 17. Федеральная таможенная служба	111
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	121
Глава 18. Министерство юстиции Российской Федерации и подведомственные ему федеральные службы	122
1. Структура и полномочия Министерства юстиции Российской Федерации	122
2. Федеральная служба судебных приставов	128
3. Федеральная служба исполнения наказаний	134
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	143
Глава 19. Органы выявления и расследования преступлений	144
1. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность	144
2. Органы дознания	148

3. Органы предварительного следствия	154
4. Следственный комитет Российской Федерации	156
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	166
Раздел IV. Негосударственные правоохранительные организации	167
Глава 20. Адвокатура в Российской Федерации	167
1. Организация адвокатуры в Российской Федерации	167
2. Адвокатская деятельность	175
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	187
Глава 21. Бесплатная юридическая помощь в Российской Федерации	188
1. Понятие и система бесплатной юридической помощи	188
2. Юридические клиники при вузах	191
3. Негосударственные центры бесплатной юридической помощи	193
4. Государственные юридические бюро	195
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	199
Глава 22. Нотариат в Российской Федерации	200
1. Сущность и функции нотариата	200
2. Организация нотариальной деятельности	206
3. Нотариальные действия	217
4. Отличия нотариата и адвокатуры	221
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	223
Глава 23. Частная детективная и охранная деятельность в Российской Федерации	224
1. Частные детективы	227
2. Частные охранные организации	229
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	235
Глава 24. Формы участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации	236
1. Московская городская народная дружина	238
2. Общественные пункты охраны порядка в городе Москве	242
3. Содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно- розыскную деятельность	243
4. Привлечение членов казачьих обществ к охране общественного порядка	247
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	249
Раздел V. Международные суды и правоохранительные организации	250
Глава 25. Европейский Суд по правам человека	250
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	254
Глава 26. Международный уголовный суд	255
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	263
Глава 27. Международный суд Организации Объединенных Наций	264
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	272
Глава 28. Международные полицейские организации	273
1. Международная организация уголовной полиции (Интерпол)	273
2. Европейская полицейская организация (Европол)	276
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	279
Дополнительная литература	280



«Знать законы — значит воспринять не их слова, но их содержание»

Юстиниан I

ПРЕДИСЛОВИЕ

Второй том авторского учебника включает в себя три раздела и посвящен рассмотрению структуры и основных полномочий государственных правоохранительных органов, негосударственных правоохранительных организаций России, а также международных судов и полицейских организаций.

Среди правоохранительных органов особое место занимает прокуратура, которая является независимым государственным органом, не относящимся ни к одной из ветвей государственной власти, осуществляющим от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующего российского законодательства.

Подробно рассмотрены правовые основы деятельности государственных правоохранительных органов исполнительной ветви власти: органов внутренних дел и Федеральной службы безопасности, органов Федеральной службы войск национальной гвардии и Федеральной таможенной службы. Отдельные темы посвящены Министерству юстиции и подведомственным ему федеральным службам, а также органам выявления и расследования преступлений, в том числе Следственному комитету РФ — самостоятельному федеральному государственному органу, также как и прокуратура не относящемуся ни к одной из ветвей государственной власти, осуществляющему функции расследования преступлений в сфере уголовного судопроизводства.

Во втором томе учебника рассмотрены вопросы организации и деятельности негосударственных организаций, вовлекаемых в сферу правоохранительной деятельности и принимающих активное участие в защите прав и законных интересов личности, общества и государства: адвокатуры, нотариата, частных детективных и охранных структур, различных обществен-

ных объединений правоохранительной направленности, а также индивидуальные формы участия граждан в правоохранительной деятельности.

В заключительном разделе учебника рассмотрены структура и основные полномочия международных судов и полицейских организаций.

Следует особо подчеркнуть, что правоохранительная система России в настоящее время находится в состоянии кардинального реформирования, что обуславливает необходимость учитывать последние изменения и дополнения текущего законодательства. В предлагаемом читателю учебнике при ссылке на законы и подзаконные нормативные правовые акты указаны выходные данные лишь первой официальной их публикации, хотя материал излагается по состоянию на 1 января 2019 года. Действующую в настоящее время редакцию с учетом последних изменений и дополнений, помимо «Официального интернет-портала правовой информации» (www.pravo.gov.ru), можно найти в различных справочных поисковых правовых системах: «Гарант», «Консультант Плюс», «Кодекс», «Референт», «Право.ru», «LEXPRO», «ЮСИС» и т.п. Существуют также мобильные версии многих указанных правовых баз.

Самую последнюю новейшую информацию, а также статистические данные можно получить на официальных сайтах судов и правоохранительных органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», перечень которых приводится ниже.

В качестве дополнительных источников при изучении учебной дисциплины рекомендуется использовать материалы периодической печати. Список основных юридических изданий приводится далее. В учебнике также приведен список дополнительной литературы для углубленного изучения дисциплины «Правоохранительные органы».

Искренне надеемся, что данный учебник позволит наиболее полно и в кратчайшие сроки изучить организацию и основные направления деятельности государственных правоохранительных органов, а также негосударственных организаций правоохраны России, международных судов и правоохранительных организаций, а также современные тенденции и пути их совершенствования и развития.

«Ничто мы так плохо не знаем,
как то, что каждый должен знать:
закон»

Оноре де Бальзак

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

Президент Российской Федерации — **kremlin.ru**;
президент.рф

Правительство России — **government.ru**;
правительство.рф

Государственная Дума Федерального Собрания РФ —
duma.ru

Автоматизированная система обеспечения законодательной
деятельности — **sozd.parliament.gov.ru**

Государственная автоматизированная система «Правосу-
дие» — **sudrf.ru**

Портал правовой статистики — **crimestat.ru**

Электронные библиотеки судебных решений —
**sudbiblioteka.ru; gcourts.ru; rospravosudie.com; судебные
решения.рф; resheniya-sudov.ru**

Российское агентство правовой и судебной информации —
rapsinews.ru

Официальный интернет-портал правовой информации —
pravo.gov.ru

Федеральный портал проектов нормативных правовых
актов — **regulation.gov.ru**

Судебные и нормативные акты РФ — **sudact.ru**

Конституционный Суд РФ — **ksrf.ru**

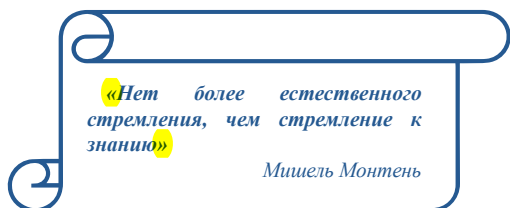
Верховный Суд РФ — **supcourt.ru; vsrf.ru**;

Верховный Суд.РФ

Постановления Пленума Верховного Суда РФ — **ппвс.рф**

Судебный департамент при Верховном Суде РФ — **cdep.ru**

Интернет-портал мировой юстиции РФ — **mirsudrf.ru**
Портал судебной системы города Москвы —
mos-sud.ru
Генеральная прокуратура РФ — **genproc.gov.ru**
Портал правовой статистики — **crimestat.ru**
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации — **ombudsmanrf.org**
Следственный комитет РФ — **sledcom.ru**
Министерство внутренних дел РФ — **mvd.ru**
Главное управление МВД России по г. Москве —
petrovka38.ru
Федеральная служба безопасности РФ — **fsb.ru**
Федеральная служба войск национальной гвардии —
rosgvard.ru
Министерство юстиции РФ — **minjust.ru**
Федеральная служба исполнения наказаний —
фсин.рф
Федеральная служба судебных приставов —
fssprus.ru
Федеральная таможенная служба — **customs.ru**
Федеральная палата адвокатов — **fparf.ru**
Федеральная нотариальная палата — **notariat.ru**
Европейский Суд по правам человека — **espch.ru**
Международные суды — **worldcourts.com**
Федеральный правовой портал
«Юридическая Россия» — **law.edu.ru**
Евразийский юридический портал — **eurasialegal.info**
Образовательный юридический портал «Все о праве» —
allpravo.ru
Законы России. Сборник российского законодательства —
asvser.chat.ru
Национальный юридический портал — **legal.ru**
Библиотека юридической литературы — **pravo.eup.ru**
Электронная юридическая библиотека — **juristlib.ru**
Библиотека юриста — **lawbase.ru**
Юридический портал «Согласно закону» — **underlaw.ru**



*«Нет более естественного
стремления, чем стремление к
знанию»*

Мишель Монтень

«Есть только одно благо — знание, и только одно зло — невежество»

Сократ

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ

Газеты — Парламентская газета, Российская газета, Российские вести, Щит и меч, Юридическая газета, Юридическая Россия

Журналы — Адвокат, Адвокатская палата, Адвокатская практика, Адвокатские вести, Административное право и процесс, Администратор суда, Академический юридический журнал, Актуальные вопросы борьбы с преступлениями, Актуальные проблемы российского права, Арбитражный и гражданский процесс,

Библиотека криминалиста, Бюллетень актов по судебной системе, Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, Бюллетень Европейского Суда по правам человека, Бюллетень международных договоров, Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации, Бюллетень нотариальной практики, Бюллетень Федеральной службы судебных приставов,

Ваше право, Ведомости уголовно-исполнительной системы, Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации, Вестник военного права, Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, Вестник криминалистики, Вестник Московского университета. Серия 11. Право, Вестник Следственного комитета Российской Федерации, Вестник международного коммерческого арбитража, Вестник Федеральной

палаты адвокатов Российской Федерации, Власть закона, Военно-юридический журнал, Вопросы российского и международного права, Вопросы ювенальной юстиции, Всероссийский криминологический журнал,

Государство и право, Гражданин и право,
Евразийская адвокатура, Евразийский юридический журнал,
Журнал административного судопроизводства, Журнал конституционного правосудия, Журнал российского права,

Закон, Закон и власть, Закон и право, Законность, Законодательство,

Исполнительное право, История государства и права,

Конституционное правосудие,

Медиация и право, Международное правосудие, Международное уголовное право и международная юстиция, Мировой судья, Мир юридической науки, Московский адвокат,

Наркоконтроль, Научный портал МВД России, Нотариальный вестник, Нотариус,

Общество и право, Оперативник (сыщик), Охранная деятельность,

Полиция России, Практика Европейского Суда по правам человека, Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение, Правовые вопросы национальной безопасности, Право и безопасность, Право и государство: теория и практика, Право и образование, Правопорядок на транспорте, Предварительное следствие, Преступление и наказание, Проблемы правоохранительной деятельности, Проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы, Прокурор, Прокурорская и следственная практика, Профессионал,

Расследование преступлений: проблемы и пути их решения, Российская хроника Европейского Суда, Российская юстиция, Российский адвокат, Российский криминологический взгляд, Российский следователь, Российский судья, Российский юридический журнал, Российское правосудие,

Следователь, Советник юриста, Современное общество и право, Современное право, Содружество, Судебная власть и уголовный процесс, Судебная экспертиза, Судья,

Таможенное дело, Таможенные ведомости, Таможня, Теория и практика судебной экспертизы, Третейский суд, Уголовная юстиция, Уголовное право,

Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, Уголовно-исполнительное право, Уголовное судопроизводство, Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. Международный журнал, Уголовный процесс,

Частный сыск и охрана, Человек и закон, Человек: преступление и наказание, «Черные дыры» в российском законодательстве,

Эксперт—криминалист,

Юридическая мысль, Юридическая наука, Юридическая наука и правоохранительная практика, Юридическая Россия, Юридический мир, Юридическое образование и наука, Юриспруденция, Юрист, Юрист и закон, Юрист и право, Юрист—правовед.

«Правоведом можно признать того, кто сведущ в законах и обычном праве, и который умеет подавать советы, вести дела в суде и составлять юридические акты»

Марк Туллий Цицерон



«Чтобы переварить знания,
надо поглощать их с аппетитом»

Анатоль Франс

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРАЗДНИКИ

12 января — День работника прокуратуры
26 января — Международный день таможенника
1 марта — День эксперта-криминалиста
12 марта — День работника уголовно-исполнительной системы
27 марта — День войск национальной гвардии РФ
29 марта — День специалиста юридической службы в Вооруженных Силах России (день военного юриста)
6 апреля — День работника следственных органов МВД России
26 апреля — День нотариата
31 мая — День российской адвокатуры
21 июня — День кинологических подразделений МВД России
3 июля — День работника ГИБДД — ГАИ
25 июля — День сотрудника органов следствия
3 октября — День ОМОНа
5 октября — День работника уголовного розыска
25 октября — День таможенника России
29 октября — День работника вневедомственной охраны
31 октября — День работников СИЗО и тюрем
1 ноября — День судебного пристава
10 ноября — День сотрудника органов внутренних дел
17 ноября — День участкового уполномоченного
3 декабря — День юриста
8 декабря — День военных судов России
20 декабря — День работника органов безопасности

Раздел III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Глава 12. Прокуратура Российской Федерации

1. Роль и место прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации

Прокуратура¹ представляет собой многофункциональную систему органов, важнейшей задачей которой является защита прав и свобод человека и гражданина. Ввиду повышенного значения реализуемых функций она постоянно находится в центре внимания, кроме того, правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорской деятельности, приобретают все большую значимость для современного общества.

«Создавайте лишь немного законов, но следите за тем, чтобы они соблюдались»

Джон Локк

Из истории

Прокуратура в России была учреждена Указом Петра I от 12 января 1722 г. «Об учреждении при Сенате должности Генерал-прокурора». Прообразом явилась прокуратура Франции, где она была создана в 1302 г. ордонансом короля Филиппа IV (Красивого).

При создании прокуратуры перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония», чтобы генерал-прокурор и подчиненные ему прокуроры «в самый корень зрили, как подписанные им законы в жизнь российскую воплощаются».



¹ Происходит от лат. *procurator* — забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.



Первым Генерал-прокурором Сената был назначен граф Павел Иванович Ягужинский, который занимал эту должность 14 лет. Представляя его сенаторам, Петр I сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Это положение получило свое развитие в Указе от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора»: «И понеже сей чин — яко око наше и стряпчий о делах государственных». Указ устанавливал основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры.

П. И. Ягужинский довольно быстро занял ключевые позиции в государственных делах, играя, по существу, роль второго лица в империи после Петра I. По выражению русского историка В. О. Ключевского, генерал-прокурор становится «маховым колесом всего управления».

С 1802 г. согласно манифесту Александра I генерал-прокурор становится одновременно и министром юстиции, совмещая две должности. Первым этот высокий пост занял выдающийся русский поэт и государственный деятель Г.Р. Державин.

До октября 1917 г. в России было 35 генерал-прокуроров и в подавляющем большинстве это были яркие, незаурядные, широко образованные личности, все без исключения преданные Отечеству и Закону. В их числе князя А. А. Вяземский (занимал должность в течение 29 лет), В. Н. Панин (23 года), Н. Ю. Трубецкой (20 лет), П. В. Лопухин, Я. П. Шаховской, А. Б. Куракин, мужественный генерал А. Н. Самойлов, тонкий дипломат Д. В. Дашков, блистательный юрист Д. Н. Замятин.

Будучи формой высшего государственного контроля («оком государевым»), прокуратура была призвана осуществлять надзор за исполнением законов. В ходе судебной реформы 1864 г. в России был воспринят западноевропейский вариант организации прокуратуры, в связи с чем надзорные функции резко ограничились и она превратилась в основном в орган уголовного преследования, коим она оставалась вплоть до недавнего времени, когда следствие было выделено из прокуратуры.

После своего возрождения в 1922 г. органы прокуратуры структурно входили в состав Верховного Суда. В 1936 г. прокуратура окончательно выделяется из системы органов исполнительной власти. В 1955 г. было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР, в 1977 г. принят Закон «О прокуратуре в СССР».

При принятии Конституции РФ 1993 г. роль прокуратуры была несколько занижена вплоть до того, что ст. 129, определяющая основы организации и деятельности прокуратуры, была помещена законодателем в главу 7 «Судебная власть». Это было связано с тем, что высшим судебным органом по проекту Конституции РФ было Высшее судебное присутствие, в которое предполагалось ввести и Генерального прокурора.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» это положение было исправлено, и глава 7 Конституции РФ теперь называется «Судебная власть и прокуратура».

Согласно ст. 45 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) прокуроры являются *представителями государственной власти*, в то время как согласно Конституции РФ прокуратура к органам государственной власти не отнесена (ст. 10). Вместе с тем названная статья Конституции РФ не запрещает создания других государственных органов, существующих *вне трех ветвей власти*.

Подобный конституционно-правовой статус¹, неопределенный в части отнесения к какой-либо ветви государственной власти, на федеральном уровне имеет, помимо прокуратуры, еще ряд государственных органов. В частности, речь идет о Центральном банке РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палате РФ, Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» ПРОКУРАТУРА представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Кроме того, прокуратура выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

Из истории

Вопрос о месте прокуратуры в системе государственных органов России до настоящего времени является дискуссионным и законодательно четко не определен.

Ряд авторов, не признавая прокуратуру органом власти, определяют ее как орган «по сдержке и противовесу других ветвей власти»², другие ученые характеризу-

¹ Происходит от лат. status — состояние, положение.

² Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов. Разграничение компетенции // Государство и право. 1999. № 1. С. 84—85.

ют прокуратуру как орган власти с особым статусом¹, существует и научная гипотеза о закреплении в Конституции прокуратуры как четвертой ветви власти². Спорная доктрина четырех ветвей власти обычно связывается с именем Бенжамена Констана, который отстаивал ее для Наполеона.

Представляется заслуживающей внимания точка зрения некоторых ученых о выделении прокуратуры наряду со Счетной палатой РФ³ и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации⁴ как независимых конституционных органов в отдельную «контрольную ветвь власти»⁵.

Прокуратуру иногда рассматривают как четвертую ветвь государственной власти — надзорно-контрольную власть (которая охватывала бы также Счетную палату РФ, Уполномоченного по правам человека, Центральную избирательную комиссию РФ)⁶.

Некоторые юристы предлагают считать прокуратуру органом так называемой «президентской власти», с помощью которой Президент РФ реализует свои полномочия как гаранта Конституции⁷.

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является главой государства и выступает гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что именно посредством прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и могут быть реализованы указанные президентские гарантии.

В установленном Конституцией РФ порядке Президент РФ обеспечивает также согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Представляется, что для реализации этой задачи также могут использоваться средства прокурорского надзора и иные средства прокурорского реагирования.

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2008. С. 337.

² Мельников Н. В. Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М., 2003. С. 90.

³ Положение о порядке взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации (принято Генпрокуратурой России 26 апреля 2005 г., Счетной палатой РФ 14 апреля 2005 г.).

⁴ Соглашение Генеральной прокуратуры РФ и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 24 июля 1998 г. о формах взаимодействия в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан.

⁵ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 17—18.

⁶ Шабухин В. Ю. Прокуратура — основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 89—94.

⁷ Королев Г. Н. Прокуратура Российской Федерации в период правовой реформы. Ижевск, 1998. С. 7.

⁸ Происходит от лат. praesidentis — сидящий впереди, во главе.

Кроме того, согласно п. «е» ст. 83 Конституции РФ Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора РФ, а также вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ, хотя формально и не подчинен Президенту РФ, вместе с тем является ему подотчетным и ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению.

С 2014 г. существенно расширены полномочия Президента РФ по формированию прокурорских кадров. Так, прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Ранее все названные выше прокуроры назначались и освобождались от должности Генеральным прокурором РФ.

Таким образом, с одной стороны, Президент РФ имеет обширные полномочия по формированию руководящих органов прокуратуры. С другой — прокуратура при реализации своих полномочий позволяет Президенту РФ выступать гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

В научных публикациях последнего времени обоснованно указывается, что предназначение прокуратуры, решаемые задачи, характер полномочий не позволяют отнести ее ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, хотя прокуратура является важнейшим механизмом реализации государственной власти, обеспечивающим верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹.

Действительно, прокуратура как никакой другой государственный орган взаимодействует с органами всех ветвей власти, является необходимым балансом, уравновешивающим их. В современной литературе справедливо замечено, что три фундаментальные ветви власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания любой из них.

В условиях России эту роль должны выполнять органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по

¹ Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учебник. М. : Проспект, 2012. С. 76.



устранению любых нарушений законов, от кого бы нарушения ни исходили¹.

Это особенно актуально для нашей страны с ее обширной территорией, федеративным устройством, законодательством на уровне как государства, так и субъектов РФ, поэтому усиление прокурорского надзора представляется существенным фактором укрепления государственной целостности, эффективности защиты прав и свобод человека, интересов общества и государства.

Итак, прокуратура призвана быть важным инструментом в системе сдержек и противовесов других ветвей власти. Кроме того, она должна способствовать согласованности, скоординированности действий властей, уравнивать их, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другими либо подавлять их.

Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства не должно нарушать единства власти. Прокуратура с ее задачами, функциями и полномочиями при осуществлении надзора как раз и призвана обеспечивать это единство.

Научная дискуссия

Следует напомнить точку зрения известного российского юриста-государствоведа Г. Ф. Шершеневича, который выделял три основные функции государственной власти: установление норм права, применение норм права к отдельным жизненным случаям, охрана норм права от их нарушений. Соответственно этим функциям ученый различал три стороны власти: законодательную, исполнительную и судебную.

При этом Г. Ф. Шершеневич уточнял, что это не три самостоятельные ветви власти, а только три формы проявления единой, неделимой государственной власти.

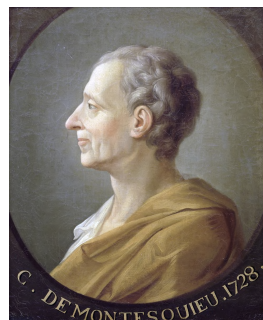
Точку зрения знаменитого французского ученого XVIII в. Ш. Л. Монтескье о необходимости разделения властей на три ветви он считал теоретически ошибочной, а потому и практически непригодной.

Г. Ф. Шершеневич полагал, что «трех равных по силе властей существовать не может: та, которая в действительности окажется наиболее сильной, и будет настоящей властью, а остальные подчинятся ей

поневоле и перестанут быть самостоятельными властями. Единство власти неизбежно восстановится»¹.

Вместе с тем и сам Ш. Л. Монтескьё не отрицал единства власти в государстве и в своей основной работе «О духе законов» (1748 г.) использовал термин «распределение» (*distribution*) властных полномочий, а не «разделение» (*separation*), как часто это толкуют. По его мнению «Из трех ветвей власти... судебная как бы совсем не власть... Это более гарантия, чем политическая власть»².

По образному выражению Н. А. Бердяева «Делать себе кумира из правового государства недостойно»³.



Эффективность власти заключается в ее единстве. На основании действующей Конституции РФ это единство гарантируется Президентом РФ, который является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и суверенитет России. Единство власти, наряду с другими факторами, бесспорно, обязано единой законности.

Прокуратура при осуществлении своих функций в значительной степени формирует единое правовое пространство, реализуя принцип единой законности во всех сферах государственной и общественной жизни. Такое назначение прокуратуры определяет ее роль и место в качестве одного из элементов механизма реализации единой государственной власти, которую в России олицетворяет Президент РФ.

Любые попытки выстроить российскую прокуратуру по образцу западных стран обречены на неудачу. В разных странах существуют различные по своей организационной форме и функциям модели прокуратуры.

Зарубежная практика

В Испании и Португалии прокуратура является самостоятельным органом, представляющим государство и охраняющим законность. Во Франции, Бельгии и Италии прокуратура — часть судебной власти, в Германии — отчасти ведомство юстиции в составе исполнительной власти. В некоторых странах континентальной Европы и Скандинавии прокуратура называется службой государственного обвинения. В Великобритании и Ирландии прокурорские функции возложены на ряд ведомств.

¹ Шершеневич Г. Ф. Общее учение о праве и государстве : лекции. М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. С. 74.

² Монтескьё Ш. Л. Избранные произведения / общ. ред. М. П. Баскина. М. : Гослитиздат, 1955. С. 138.

³ Бердяев Н. А. Философия неравенства. М. : АСТ, 2006. С. 109.

Единого статуса прокуратуры в правовых системах государств в Европе, да и во всем мире, в целом не существует, в связи с чем утверждения о каких-то стандартах организации прокуратуры по меньшей мере некорректны. Вместе с тем во всех правовых системах она призвана быть инструментом защиты прав человека.

Прокуратура сегодня — многофункциональный орган, деятельность которого отвечает объективным потребностям и интересам российского общества. Ее сила — в независимости от органов власти и политических партий. А главная и основная функция прокуратуры — правозащитная¹.

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — это самостоятельный специализированный конституционный правоохранительный и правозащитный орган государства, сфера деятельности которого отражает правовой внесудебный механизм обеспечения законности и восстановления нарушенных прав всех субъектов гражданского общества.

Прокуратуру в известной мере можно рассматривать как системообразующее, саморегулируемое ядро государственного контроля.

Очевидно, что вопрос о правовом статусе органов прокуратуры, месте ее в системе государственных органов должен получить более четкую и полную регламентацию в Конституции РФ и Законе о прокуратуре. В нынешних условиях становится очевидным, что действующий Закон

о прокуратуре устарел и не в состоянии в настоящее время комплексно регулировать организацию и деятельность органов прокуратуры.

Указанный правовой акт нуждается в модернизации, а организационная система прокуратуры — в реформировании на четко сформулированной концептуальной правовой основе, иными словами, отвечать современным потребностям российского общества.

Заслуживает особого внимания предложение Ю. Е. Винокурова о необходимости дополнения Конституции РФ самостоятельной главой «Прокуратура Российской Федерации», в которой следует четко определить задачи, структуру и основные направления деятельности прокуратуры².

Представляется целесообразным наделить Генерального прокурора и прокуроров субъектов РФ правом законодательной инициативы по предметам их ведения, а также правом обращения с запросом в Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

¹ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации» 29 мая 2008 г. в Совете Федерации. URL: <http://www.council.gov.ru>.

² См.: Прокурорский надзор / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2016. — С. 243.

Предлагается также на конституционном уровне закрепить, что организация и деятельность прокуратуры определяются федеральным конституционным законом и принять таковой, соответствующий реалиям сегодняшнего организационно-правового статуса российской прокуратуры.

2. Система и организация органов прокуратуры

Указом Президента РФ от 22 декабря 2016 г. № 701 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации» она установлена в количестве 51 014 единиц, в том числе органов военной прокуратуры в количестве 3102 единиц, из них военнослужащих в количестве 2063 человек, гражданского персонала — 1039 человек.

«Закон ценен не потому, что он закон, а потому, что в нем заключена справедливость»

Генри Уорд Бичер

Единую **систему** прокуратуры РФ составляют:

- система территориальных прокуратур;
- система военных прокуратур;
- система иных специализированных прокуратур;
- научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий.

Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

Систему **территориальных прокуратур** составляют:

- Генеральная прокуратура РФ — высшее звено;
- прокуратуры республик (22), краев (9), областей (46), городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя (3), Еврейской автономной области (1), автономных округов (4) — прокуратуры субъектов РФ (85) — среднее звено;
- прокуратуры городов и районов (около 3000) — основное звено.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ сроком на пять лет. На должность Генерального прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет. Одно и то же лицо может быть назначено на должность Генерального прокурора РФ неоднократно. Постановлением от 15 июня 2016 г. № 232-СФ Генеральным прокурором РФ на третий срок назначен **Чайка Юрий Яковлевич**, действительный государственный советник юстиции.



При вступлении в должность Генеральный прокурор РФ приносит следующую присягу: *«Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства».*

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. На должность заместителя Генерального прокурора РФ назначается гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет и имеющий стаж службы (работы) не менее 10 лет в органах и организациях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется *коллегия*¹ в составе Генерального прокурора (председатель), его заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

Генеральный прокурор РФ имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений. Первый заместитель и заместители Генерального прокурора РФ имеют помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Образованы Управления Генеральной прокуратуры РФ в восьми федеральных округах, возглавляемые заместителями Генерального прокурора².

Структура Генеральной прокуратуры РФ³ включает главные управления и управления по традиционно сложившимся отраслям и направлениям деятельности органов прокуратуры:

- Главное организационно-аналитическое управление;
- Главное управление правовой статистики и информационных технологий;
- Главное управление кадров;
- Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства в составе управлений по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, прав предпринимателей, исполнением законодательства в сфере экономики, прав, сво-

¹ Происходит от лат. collegium — производное от соп — с, вместе и lego — читаю, выбираю — группа лиц, образующих руководящий, совещательный или распорядительный орган.

² Положение об управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах (утверждено приказом Генеральной прокуратуры РФ от 27 мая 2015 г.).

³ URL: <http://www.genproc.gov.ru> — официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ.

бод и законных интересов несовершеннолетних, исполнением законов о защите интересов государства и общества;

— Управление по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса;

— Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере;

— Управление физической защиты и обеспечения безопасности;

— Главное управление по надзору за следствием, включающее управления по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета РФ и по надзору за следствием в МВД России;

— Управление по надзору за производством дознания и *оперативно-розыскной деятельностью*¹;

— Управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью;

— Управление по надзору за расследованием особо важных дел;

— Управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму;

— Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

— Главное уголовно-судебное управление, включающее управление государственных обвинителей, апелляционное управление, управление по обеспечению участия прокуроров в кассационной и надзорной стадиях уголовного судопроизводства;

— Главное управление обеспечения деятельности органов и организаций прокуратуры;

— Управление по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе;

— Управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний;

— Правовое управление;

— Главное управление международно-правового сотрудничества, включающее управления экстрадиции, правовой помощи, международного права, а также отдел международного сотрудничества по особо важным делам (на правах управления);

— Управление взаимодействия со средствами массовой информации;

¹ Орфография термина в учебнике приводится в редакции Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовно-процессуального кодекса РФ. Вместе с тем согласно официальным правилам русского языка термин «оперативно-розыскной» должен писаться через букву «а» в слове «розыскной» (см., например: Букчина Б.З. Орфографический словарь русского языка / Б. З. Букчина, И. К. Сазонова, Л. К. Чельцова. — М.: АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2011. — С. 637).

— Управление документационного и методического обеспечения;

— Управление по рассмотрению обращений и приему граждан;

— Управление протокола и др.

*Регламент*¹ Генеральной прокуратуры РФ утвержден приказом Генпрокуратуры России от 11 мая 2016 г. № 276.

В Генеральной прокуратуре РФ образована на правах структурного подразделения *Главная военная прокуратура*, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором.

При Генпрокуратуре России действует *Научно-консультативный совет*, являющийся совещательным органом. Состав совета утверждается Генеральным прокурором РФ из числа ученых-юристов и практических работников прокуратуры.

К полномочиям совета отнесено обсуждение основных проблемных вопросов прокурорского надзора, рассмотрение предложений по усилению борьбы с преступностью, разработка рекомендаций по актуальным проблемам мониторинга правоприменительной практики и подготовка консультативных заключений по вопросам правового характера. Кроме того, на совет в качестве одной из основных задач возложена выработка механизма взаимодействия с гражданским обществом в лице общественных объединений и организаций.

Прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей. Прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ. Прокуроры субъектов РФ освобождаются от должности Президентом РФ.

Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

В указанных прокуратурах устанавливаются должности старших помощников и помощников прокурора, старших прокуроров и прокуроров управлений и отделов. Прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

В прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним прокуратурах образуются *коллегии* в составе прокурора, возглавляющего прокуратуру (председатель), его заместителей (по должности) и других работников органов прокуратуры. Персональный состав коллегии утверждается соответствующим прокурором.

¹ Происходит от франц. *regle* — правило — совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственного органа.

В прокуратурах субъектов РФ и приравненных к ним прокуратурах образуются управления и отделы, начальники и заместители начальников которых назначаются на должность и освобождаются от нее прокурорами, возглавляющими эти прокуратуры, и являются соответственно их старшими помощниками и помощниками.

В названных прокуратурах имеются старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, которые назначаются на должность и освобождаются от нее соответствующими прокурорами. Прокуроры республик, городов федерального значения могут иметь помощников по особым поручениям.

Коллегии в органах прокуратуры являются совещательными органами. На основании решений коллегий соответствующие прокуроры издают приказы.

Прокуратуры городов и районов, приравненные к ним прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров.

В некоторых городах (например, Москва, Краснодар, Курск, Липецк, Мурманск, Рязань, Сочи, Чита) помимо районов образованы административные округа. Там в соответствии с приказами Генерального прокурора РФ образованы **прокуратуры административных округов**, которым придан статус прокуратур городов с районным делением.

В большинстве субъектов РФ имеются только прокуратуры городов и районов. Однако в ряде регионов образованы **межрайонные прокуратуры**, которые осуществляют деятельность на территории нескольких районов (например, в г. Москве в настоящее время действуют 12 прокуратур административных округов и 32 межрайонные прокуратуры).

Административно-территориальный принцип построения прокуратуры не является универсальным, поскольку не охватывает надзорной деятельностью ряд специфических сфер деятельности государства. В силу этого созданы и функционируют **специализированные прокуратуры**¹, которые в юридической литературе принято делить на два типа.

Прокуратуры первого типа — военные, транспортные и прокуратуры, действующие на особо режимных объектах, — осуществляют функции органов прокуратуры *в полном объеме*.

Специализированные прокуратуры второго типа — природоохранные и по надзору за соблюдением законов в исправи-

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и иных специализированных прокуратур».



тельных учреждениях — действуют *наряду с территориальными*. При этом общие принципы организации и деятельности прокуратуры на них распространяются в полном объеме¹.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры РФ осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам.

Систему органов **военной прокуратуры** составляют:

— Главная военная прокуратура² — структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ (*высшее звено*);

— военные прокуратуры Западного, Южного, Центрального и Восточного военных округов, Балтийского, Северного, Тихоокеанского и Черноморского флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура, приравненные к прокуратурам субъектов РФ (*среднее звено*) — 10 военных прокуратур окружного звена;

— военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (*основное звено*) — более 150 гарнизонных военных прокуратур.

Восемь гарнизонных военных прокуратур находятся за границей — в Республике Беларусь (*г. Минск*), Республике Молдова (*г. Тирасполь*), Кыргызской Республике (*г. Кант*), Республике Таджикистан (*г. Душанбе*), Республике Армения (*г. Гюмри*) с прокурорским участком в *г. Ереван*, Республике Южная Осетия (*г. Цхинвал*), Республике Казахстан (*г. Байконур, г. Приозёрск*).

В гарнизонных военных прокуратурах, приравненных к районным, по решению Главного военного прокурора могут создаваться **прокурорские участки**.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся российские войска, осуществление всех функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

Органы военной прокуратуры возглавляет **заместитель Генерального прокурора РФ — Главный военный прокурор**, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских форми-

¹ Прокурорский надзор : учебник / отв. ред. **О. С. Капинус**. М. : Издательство Юрайт, 2016. С. 91.

² URL: <http://www.gvp.gov.ru> — официальный сайт Главной военной прокуратуры РФ.

рованиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба¹.

Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу начальников управлений, и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Структуру Главной военной прокуратуры составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная. Начальники управлений и самостоятельных отделов являются старшими помощниками, а их заместители, начальники отделов в составе управлений, канцелярии и приемной — помощниками Главного военного прокурора.

В управлениях и отделах устанавливаются должности старших прокуроров и прокуроров.

В Главной военной прокуратуре образуется *коллегия* в составе Главного военного прокурора (председатель), его заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Главным военным прокурором. Персональный состав коллегии утверждается Генеральным прокурором по представлению Главного военного прокурора.

Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, определенными Законом о прокуратуре, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством РФ.

Военные прокуроры также обладают **полномочиями**:

— участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;

— назначать вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам;

— проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на *гауптвахтах*², в дис-

¹ См.: Статья 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

² Происходит от нем. *Hauptwache* — букв. «главный караул» — помещение для содержания военнослужащих под арестом. Приложение № 4 «О гауптвахтах» к Уставу военной полиции Вооруженных Сил РФ (утвержден Указом Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161).

*циплинарных воинских частях*¹ и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;

— требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на войсковых и гарнизонных гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военными комендантами, органами и учреждениями внутренних дел Российской Федерации.

Регламент Главной военной прокуратуры утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 30 июня 2016 г. № 85.

Военные прокуроры **осуществляют**:

— надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих, членов их семей и иных граждан органами военного управления и должностными лицами воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, Федерального управления по безопасному хранению и уничтожению химического оружия при Министерстве промышленности и торговли РФ (*в части вопросов прохождения военной службы и финансового обеспечения государственного задания за счет средств федерального бюджета*), Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, Федеральной службы войск национальной гвардии РФ (*за исключением органов управления и подразделений, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, контроль за выполнением требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), вневедомственной охраны, в том числе Центра специального назначения вневедомственной охраны; федерального государственного унитарного предприятия «Охрана»*), Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (*за исключением федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам, подразделений, осуществляющих государственный надзор (контроль) в области*

¹ Положение о дисциплинарной воинской части (утверждено постановлением Правительства РФ от 4 июня 1997 г. № 669); приказ Министра обороны РФ от 20 октября 2016 г. № 680 «Об утверждении Правил отбывания уголовных наказаний осужденными военнослужащими».

гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения безопасности людей на водных объектах, а также финансируемых за счет местных бюджетов региональных поисково-спасательных отрядов и территориальных поисковых спасательных служб МЧС России), Главного управления специальных программ Президента РФ, Службы специальных объектов при Президенте РФ, Добровольного общества содействия армии, авиации и флоту России (ДОСААФ России), органов управления и руководителями некоммерческих и коммерческих организаций, в отношении которых в соответствии с законодательством РФ федеральные органы исполнительной власти, федеральные государственные органы, в которых законом предусмотрена военная служба, осуществляют полномочия учредителя, акционера (участника, члена), созданных этими организациями юридических лиц, страховых компаниях, осуществляющих за счет бюджетных средств страхование жизни и здоровья военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы (в части, касающейся этой деятельности), других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

— надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов военными следственными органами Следственного комитета РФ и входящими в их структуру следственными подразделениями;

— надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции¹ в указанных воинских частях, органах и учреждениях;

— надзор за исполнением должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности РФ законов, а также соблюдением законных прав и установленных гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан и юридических лиц, в том числе иностранных и лиц без гражданства, допустивших нарушения режима Государственной границы РФ, пограничного режима в пограничной зоне, пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, пользования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, иные административные правонарушения, отнесенные к компетенции ФСБ России;



¹ Происходит от лат. Corruptio — подкуп, порча, растление, продажность, разложение.

— надзор за исполнением командованием и иными должностными лицами дисциплинарных, других воинских частей, учреждений, организаций и предприятий Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, уголовно-исполнительного законодательства в отношении военнослужащих, за исполнением законов при содержании под стражей на гауптвахтах подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных;

— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения, иными гражданскими лицами в соучастии с военнослужащими, другими лицами, уголовное преследование которых отнесено к компетенции военных следственных органов Следственного комитета РФ;

— надзор за исполнением законов органами, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, органами предварительного следствия и органами дознания по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных неустановленными лицами в расположении воинской части, соединения, учреждения — до их установления;

— уголовное преследование в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены военными прокурорами или их заместителями;

— участие в пределах установленной компетенции в гражданском, административном и арбитражном процессе, при рассмотрении военными судами дел об административных правонарушениях, а также материалов о совершении военнослужащими грубых дисциплинарных проступков¹;

— рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, допущенных военнослужащими, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских фор-

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2006 г. № 199-ФЗ «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста».

мирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, а также жалоб на действия и решения подчиненных военных прокуроров; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

— анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры;

— взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями в порядке, установленном приказами Генерального прокурора РФ.

Транспортные прокуратуры¹ являются одним из структурных звеньев прокуратуры РФ, включающим в себя транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ, а также подчиненные им транспортные прокуратуры, имеющие статус районных прокуратур. Они созданы на *железнодорожном, водном и воздушном транспорте* (например, Московская межрегиональная транспортная прокуратура, прокуратура Московского метрополитена, Московская прокуратура по надзору за исполнением законов на воздушном и водном транспорте).

В основном эта система создавалась применительно к сети железных дорог и других транспортных магистралей. В настоящее время на отделении железной дороги действуют транспортные прокуратуры на правах районных, в управлении железных дорог — транспортные прокуратуры на правах прокуратур субъектов РФ (например, Московско-Курская, Московско-Рязанская, Московско-Смоленская, Московско-Ярославская транспортные прокуратуры).

Транспортные прокуроры осуществляют:

— надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, *в таможенной сфере* территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе органами таможи и внутренних дел на транспорте, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере».

организаций, в том числе организаций, осуществляющих образовательную деятельность в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, работников железнодорожного и водного транспорта, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

— надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах и учреждениях, действующих на транспорте и в таможенной сфере;

— надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, совершенных на полотне железной дороги, железнодорожных станциях, вокзалах, платформах, аэродромах, пристанях, причалах, в речных, морских портах и аэропортах, подвижном составе железнодорожного транспорта, на воздушных судах и судах водного транспорта, иных объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, о преступлениях против безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного и водного транспорта, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности (за исключением объектов Министерства обороны РФ и оборонно-промышленного комплекса), о преступлениях, совершенных по службе работниками территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов, а также за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия по преступлениям указанной категории органами внутренних дел на транспорте, отделами собственной безопасности «Центр», «Запад», «Юг», «Кавказ», «Урал», «Приволжье», «Сибирь», «Восток» Регионального управления собственной безопасности ГУСБ МВД России, таможенными органами, подразделениями Следственного комитета РФ на транспорте;

— рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов в сфере деятельности железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в таможенной сфере, а также жалоб на решения и действия подчиненных прокуроров; участие в пределах компетенции в судебном рассмотрении жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

— обеспечение участия в судебных стадиях уголовного судопроизводства по уголовным делам, обвинительные заключения или обвинительные акты по которым утверждены транспортными прокурорами или их заместителями;

— участие в пределах установленной компетенции в рассмотрении судами гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду, в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ;

— координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на транспорте и в таможенной сфере;

— анализ и обобщение данных о состоянии законности и правопорядка на транспорте и в таможенной сфере, участие в формировании государственной и межведомственной статистической отчетности о работе органов прокуратуры.

Природоохранные прокуратуры были учреждены в связи с ухудшением в стране экологической обстановки и необходимостью усиления прокурорского надзора за исполнением законов об охране природы и окружающей среды. Они созданы по принципу межрайонных прокуратур с подчинением прокурорам субъектов РФ.

В настоящее время действуют Волжская *межрегиональная* природоохранная прокуратура (на правах прокуратуры субъекта РФ) в составе 15 межрайонных, осуществляющих свою деятельность в бассейне реки Волги, Комсомольская-на-Амуре *бассейновая* природоохранная прокуратура и около 50 территориальных природоохранных прокуратур (например, межрайонная природоохранная прокуратура г. Москвы). В Астраханской области действует Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном комплексе.

Природоохранные прокуроры *осуществляют*:

— надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

— надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета РФ;

— надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (*кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны РФ и военно-промышленного комплекса*), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами



контролирующих природоохранных органов; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета РФ по преступлениям указанной категории.

В целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, созданы на правах межрайонных прокуратур с подчинением прокурорам субъектов РФ **прокуратуры по надзору за соблюдением законов в учреждениях уголовно-исполнительной (пенитенциарной¹) системы.**

Прокуроры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях *осуществляют*:

— надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при исполнении этого вида наказания, а также применении в исправительных учреждениях назначенных судом принудительных мер медицинского характера;

— надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, осуществлении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний;

— надзор за процессуальной деятельностью начальников исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы как органов дознания по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений иными лицами;

— участие в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров в отношении осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях.

К специализированным относятся также **прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях** (далее — ЗАТО)².

Такие прокуратуры действуют в ЗАТО — г. Мирный (Архангельская обл.), г. Знаменск (Астраханская обл.), г. Межгорье (Республика Башкортостан), г. Саров (Нижегородская обл.), г. Заречный (Пензенская обл.), г. Шиханы (Саратовская обл.),

¹ Происходит от лат. **poenitentiarius** — покаянный, исправительный — относящийся к наказанию.

² Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

г. Озёрск, г. Снежинск, г. Трёхгорный (Челябинская обл.), г. Вилюйинск (Камчатский край), а также прокуратура космодрома «Восточный» — в посёлке Углегорск (Амурская обл.).

На территории Республики Казахстан действует прокуратура комплекса «Байконур».

В г. Москве создана Московская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, в Московской области действуют четыре таких прокуратуры.

Прокуроры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах *осуществляют*¹:

— надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами *в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса*, перечень которых утверждён постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1997 г. № 1655-75 (за исключением объектов *Федеральной службы по техническому и экспортному контролю*), в том числе в ЗАТО и обособленных военных городках Министерства обороны РФ, Федеральной службы охраны РФ и Главного управления специальных программ Президента РФ, на космодроме «Восточный», где проживает или работает гражданское население;

— надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета РФ по закрытым административно-территориальным образованиям и на особо режимных объектах (за исключением комплекса «Байконур» и ЗАТО г. Межгорье²);

— надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных органах и учреждениях;

— надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в закрытых административно-территориальных образованиях;

— надзор за соблюдением законов подразделениями Следственного комитета РФ при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, в пределах закрытых административно-территориальных образований проживающими либо работающими в них гражданскими лицами.

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 марта 2001 г. № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях».

² Прокуратуры комплекса «Байконур» и ЗАТО г. Межгорье действуют на правах прокуратур субъектов РФ.

Участие в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанции по уголовным и гражданским делам, рассмотренным судом первой инстанции с участием либо по инициативе прокурора комплекса «Байконур», обеспечивается Главной военной прокуратурой. Участие в арбитражном суде по исковым заявлениям прокурора комплекса «Байконур» обеспечивает прокурор Московской области.

В систему прокуратуры входят также **научные и образовательные организации** — Университет прокуратуры РФ¹, включающий в себя Научно-исследовательский институт и филиалы: Санкт-Петербургский, Иркутский, Крымский и Казанский юридические институты.

С 1996 г. кадры для органов прокуратуры готовят также в Институте прокуратуры Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Официальным **печатным изданием** Генеральной прокуратуры РФ является ежемесячный научно-практический журнал «Законность»², который издается с 1934 г. (до 1992 г. — «Социалистическая законность»).

Прокуратура РФ имеет свои официальные символы — эмблему и флаг³.

3. Принципы организации и деятельности прокуратуры

«Чтобы свободой можно было обладать, ее тоже надо ограничивать»

Эдмунд Берк

В теории и практике прокурорского надзора важную роль играет объективное и научно обоснованное понимание принципов⁴ организации и деятельности прокуратуры. Именно от принятия или непринятия этих важнейших посылок зависят существенные черты прокурорского надзора, возможность достижения целей и задач, стоящих перед прокуратурой как органом,

осуществляющим государственную деятельность по обеспечению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также иные направления деятельности, установленные Законом о прокуратуре.

О значимости рассматриваемого вопроса свидетельствует и тот факт, что важнейшие принципы организации и деятельности прокуратуры в нашем государстве всегда закреплялись конституциями и находили свое подробное освещение в специальных законах о прокуратуре и других законодательных актах.

¹ URL: <http://www.agprf.org>.

² URL: <http://www.ppressa-lex.ru>.

³ Указ Президента РФ от 4 октября 2008 г. № 1441 «Об учреждении геральдического знака — эмблемы и флага прокуратуры Российской Федерации».

⁴ Происходит от лат. *principium* — основополагающее начало, происхождение, основа.

В теории государства и права принципы организации и деятельности государственных органов власти определяются как основополагающие, исходные положения, базирующиеся на научном мировоззрении о роли и месте данного государственного-правового института в системе политической организации общества и государства¹.

Для прокуратуры как самостоятельного государственно-правового института политической системы России основополагающие, исходные положения базируются на понимании сущности правового государства, где закон господствует безраздельно и является гарантом стабильного общественного развития, благополучия гражданина и человека.

Принципы организации и деятельности прокуратуры выступают в своем единстве, так как организационное построение прокуратуры определяет дальнейшую эффективность ее функциональной деятельности. Вместе с тем принципы организационного построения прокуратуры и принципы прокурорской деятельности — это самостоятельные правовые установки, которые дополняют друг друга.

В системе принципов прокурорского надзора четко различаются общеправовые и специальные принципы. Последние можно также подразделить на организационные и функциональные.

Подобная классификация способствует более обстоятельному уяснению сущности рассматриваемого явления, позволяет определить как общее положение прокуратуры, так и особенности ее деятельности, а также правовой статус прокуроров.

При уяснении всего многообразия принципов организации и деятельности прокуратуры и их основного содержания следует иметь в виду тенденцию их постоянного развития и совершенствования, исходя из объективно изменяющихся задач и функций, законодательно закрепляемых за органами прокуратуры РФ на том или ином историческом отрезке развития российской государственности.

Вместе с тем в теоретическом и практическом плане важно воспринимать фактор стабильности и устойчивости таких базовых принципов организации и деятельности прокуратуры РФ, какими являются: принцип законности; принцип единства и централизации; принцип независимости и самостоятельности органов прокуратуры; принципы гласности и обязательности исполнения требований прокурора.

Принцип законности — важнейшее общеправовое начало деятельности всех субъектов правоприменения и правоохраны. Для прокуратуры, являющейся, по словам известного российского юриста

¹ Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. М. : Издательство Юрайт, 2012. С. 75.



А. Ф. Кони, «живым напоминанием закона»¹, данный принцип выступает главенствующим в ее деятельности, поскольку она подчинена интересам обеспечения исполнения законов как сердцевины законности. Это главная цель прокуратуры — обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Принцип законности означает, что органы прокуратуры осуществляют свои функции в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ органы прокуратуры, как и все другие государственные органы, в своей работе обязаны соблюдать Конституцию РФ и иные законы и исходить из их требований.

Это конституционное предписание для органов прокуратуры имеет особо актуальное значение, так как, являясь блюстителем законности в государстве, прокуроры не должны допускать произвола, нарушений или отступлений от закона. Известная латинская заповедь гласит: «*Legalitas regnorum fundamentum*» — «Законность — основа государства».

Принцип единства означает, что все территориальные и специализированные прокуратуры, действующие на территории РФ, составляют единую систему. Создание и деятельность на ее территории органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускается.

В соответствии с данным принципом прокуроры всех уровней действуют от имени Российской Федерации, наделены в пределах своей компетенции едиными полномочиями и правовыми средствами их реализации. Акты прокурорского реагирования имеют одинаковую обязательную юридическую силу и подлежат исполнению на основании единых для всех прокуроров юридических гарантий.

Действие принципа единства проявляется также и в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, изменить любое его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе.

Централизация системы органов прокуратуры проявляется в том, что нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Принцип централизации обеспечивается:

— установленным порядком формирования органов прокуратуры, назначения прокуроров на должность и освобождения от нее;

— исключительным правом Генерального прокурора РФ в пределах выделенной ему штатной численности и фонда оплаты труда устанавливать штаты и структуру Генеральной проку-

¹ Кони А. Ф. Избранные труды и речи. М. : Издательство Юрайт, 2014. С. 69. С 1885 по 1896 гг. А. Ф. Кони был обер-прокурором уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената (в то время высшая прокурорская должность).

ратуры РФ, штаты и структуру подчиненных ему прокуратур, определять их права и обязанности, разграничивать компетенцию органов прокуратуры.

Принцип независимости состоит в том, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений.

Независимость органов прокуратуры при реализации своих функциональных задач носит абсолютный характер. Это означает, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные только ему нижестоящие прокуроры в своей деятельности по достижению целей и задач, стоящих перед прокурорским надзором, никому не подконтрольны и не подотчетны.

В целях обеспечения действенности принципа независимости статья 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что *работники прокуратуры не могут:*

- быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления;
- являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности;
- совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой. При этом указанная деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений.

Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах прокуратуры не допускается. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений и организаций (деполитизация).

Ключевым элементом содержания принципа независимости органов прокуратуры является установленное в ст. 5 Закона о прокуратуре императивное требование о недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Кроме того, указанная норма содержит существенную правовую гарантию независимости органов прокуратуры. В частности, она гласит, что воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, об-

публичных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Важным моментом, делающим независимость прокуратуры реальностью, а не декларацией, является предписание о том, что прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления не иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. Более того, Закон императивно устанавливает, что никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения (*прокурорская тайна*).

Принцип гласности означает открытость деятельности органов прокуратуры, доступность для граждан, средств массовой информации. Посредством реализации этого принципа гражданское общество осуществляет контроль за деятельностью органов прокуратуры.

Прокуроры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, о государственной¹ и иной специально охраняемой законом тайне (например, личная и семейная тайна, коммерческая или банковская тайна и др.).

Одним из проявлений принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ Президенту РФ и палатам Федерального Собрания РФ доклада о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению². Нижестоящие прокуроры представляют такую информацию органам власти субъектов РФ, местного самоуправления.

Генеральный прокурор РФ обязал органы прокуратуры систематически информировать население через средства массовой информации о принимаемых прокуратурой и другими правоохранительными органами мерах по борьбе с преступностью, оперативно сообщать в средства массовой информации о возбужденных уголовных делах по преступлениям, вызывающим повышенный общественный интерес, ходе и результатах их расследования, судебном рассмотрении и вынесенных приговорах, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, о возмещенном в результате

¹ Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

² Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 18 апреля 2018 г. «О состоянии законности и правопорядка в 2017 году и о проделанной работе по их укреплению».

принятых прокуратурой мер ущербу, причиненном как государственным интересам, так и отдельным гражданам¹.

В целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина на основе широкой гласности организовано взаимодействие органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями.

Статья 6 Закона о прокуратуре закрепляет **принцип обязательности исполнения требований прокурора**, вытекающих из его полномочий, которые подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно.

Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

4. Понятие и основные направления прокурорского надзора

Спецификой прокуратуры как особого государственно-правового института является то, что, будучи специально организованным надзорным правозащитным органом государства, прокуратура действует от его имени, обеспечивая верховенство закона, единство законности и ее укрепление.

Основной функцией органов прокуратуры является осуществление *от имени Российской Федерации* надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Прокурорский надзор, его предмет и пределы, полномочия прокурора, формы и средства устранения нарушений закона имеют ряд специфических *признаков*, отличающих его от методов контроля за законностью со стороны иных государственных органов.

Во-первых, прокурорский надзор имеет самые широкие границы, которыми не обладает ни один государственный орган. Он распространяется на федеральные органы исполнительной власти², Следственный комитет РФ, представительные

«Законы хороши, но их
надобно еще хорошо испол-
нять, чтобы люди были
счастливы»

Николай Михайлович
Карамзин

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 мая 2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью».

² Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

(законодательные) и исполнительные органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления¹, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания², органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением всех законов, а также издаваемых на их основе правовых актов.

Не распространяется прокурорский надзор на Президента РФ, Правительство РФ³, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственную Думу), органы судебной власти, Центральный банк РФ, Центральную избирательную комиссию РФ, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Из объектов надзора исключены также общественные движения и организации, политические партии и граждане.

Во-вторых, при осуществлении надзора прокурор не вмешивается в хозяйственную, управленческую и оперативную деятельность организаций, учреждений и должностных лиц (исключение составляет надзор прокурора за расследованием преступлений). Прокурор не обладает никакой административной властью и не управляет поднадзорными ему организациями.

Однако прокурор может возбудить производство об административном правонарушении и передать материалы в соответствующий орган, правомочный рассмотреть дело по существу, либо объявить в письменной форме соответствующим должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В-третьих, при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР — это один из особых видов государственной правоохранительной деятельности по внесудебной защите прав и свобод, который представляет собой официальное гласное открытое наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Таким образом, цели деятельности прокуратуры заключаются в обеспечении верховенства Конституции РФ, фе-

¹ Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

² 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».

³ Вместе с тем в соответствии с ч. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации Генеральный прокурор РФ **информирует** об этом Президента РФ.

деральных законов, законов субъектов РФ, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для достижения этих целей Закон о прокуратуре выделяет **пять направлений прокурорского надзора**:

1) надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (*общий надзор*);

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми указанными выше поднадзорными органами и их должностными лицами;

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность¹, дознание и предварительное следствие;

4) надзор за исполнением законов судебными приставами²;

5) надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера³, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Три последних *специальных* направления прокурорского надзора особо выделены законодателем потому, что в рамках повседневной служебной деятельности указанных поднадзорных правоохранительных органов возможно серьезное ограничение вплоть до полного лишения практически всех конституционных прав и свод человека и гражданина⁴.

В теории и практике перечисленные виды надзора именуются *отраслями* прокурорского надзора.

Две первых отрасли прокурорского надзора сопоставимы с основными задачами Конституционного Суда РФ (надзор за соблюдением Конституции РФ), а также Уполномоченного по пра-

¹ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

² Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах».

³ Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

⁴ Полагаем, что единственной абсолютной свободой, не подлежащей никаким ограничениям, является свобода мысли (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ). Вместе с тем представляется, что получившее в последнее время широкое распространение использование полиграфа («детектора лжи») посягает и на эту свободу.

Под **ОТРАСЛЮ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА** понимается такое направление надзора, которое обусловлено предметом надзора, спецификой правового положения поднадзорных объектов, полномочиями прокурора, определенными формами и методами прокурорской деятельности, актами правового реагирования прокурора на нарушения закона.

вам человека в Российской Федерации¹ (надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина).

В настоящее время покончено с так называемой «наступательностью» общего надзора, когда нет законных поводов для вмешательства прокурора. На основании действующего законодательства проверки исполнения законов проводятся *только на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения зако-*

нов, требующих прокурорского реагирования, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

В то же время суды встают в данном аспекте на сторону прокуроров. В частности, Верховный Суд РФ признал законной прокурорскую проверку, проведенную в отсутствие жалоб, заявлений или сообщений о нарушении требований законодательства. Суд подчеркнул, что действующее законодательство допускает осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только на основании конкретных обращений, но и в инициативном порядке².

При осуществлении **общего надзора** (за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов) прокуроры могут использовать широкий круг полномочий, реализация которых позволяет решать задачи, поставленные перед ними Законом о прокуратуре.

Прокуроры вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам.

Прокуроры вправе требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций³. Должностные лица, от которых зависит выполнение этих требований, обязаны выполнять их незамедлительно, представлять необходимые докумен-

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

² Постановление Верховного Суда РФ от 12 февраля 2016 г. № 304-АД15-19173.

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 15 апреля 2014 г. № 162/117 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора при назначении и проведении проверок (ревизий)». В настоящее время указанная Федеральная служба упразднена. Ее полномочия переданы Банку России и Федеральному казначейству.

ты, выделять специалистов, организовывать проверки и проводить ревизии.

В общенадзорной деятельности прокуратуры выделяют более 30 конкретных направлений, сгруппированных в следующие *пять подотраслей*: социальная, экономическая, оборонная, внешнеэкономическая, административно-юрисдикционная сферы.

Велика роль прокуратуры в обеспечении единого правового пространства. Только за период с 2012 по 2017 гг. прокурорами было оспорено более 15 тыс. незаконных актов представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, более 80 тыс. нормативных правовых актов органов местного самоуправления и более 10 тыс. уставов муниципальных образований. Большинство их приведены в соответствие с законом или отменены.

Значительный масштаб незаконного нормотворчества в определенной мере был связан с интенсивным обновлением федерального законодательства. Однако проблема приведения региональных законов в соответствие с федеральными является одной из постоянных составляющих прокурорской деятельности¹.

«Законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации... прокурор имеет право и обязан делать одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, не смотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям»².

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона поднадзорными органами и должностными лицами:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

В 1995 г. из общего надзора была выделена новая отрасль — **надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**³. Это обусловлено положением, закрепленным в ст. 2 Конституции РФ, о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и признание, соблюдение и защита этих прав и свобод — обязанность государства. При его осуществлении прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

² Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. Т. 45. С. 48.

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

о нарушении прав человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению правонарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

В 2017 году выявлено более 3 млн. нарушений прав и свобод граждан. В их защиту в суды направлено почти 600 тыс. исков на сумму 14 млрд. руб. По результатам принятых прокурорами мер более полумиллиону работников выплачено 26 млрд. руб. задолженности по зарплате¹.

Из общего надзора в 1999 г. был выделен в самостоятельную отрасль **надзор за исполнением законов судебными приставами**². В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Предметом надзора является соблюдение законодательства в деятельности:

— судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов, связанной с обеспечением в судах безопасности судей и иных субъектов процесса, применением по решению суда (судьи) мер принуждения к подсудимым и другим субъектам процесса и гражданам;

— судебных приставов-исполнителей, связанной с принудительным исполнением судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

На стадии возбуждения исполнительного производства работа прокурора может развиваться по двум направлениям:

— воздействие на взыскателя для принуждения его к предъявлению решения к исполнению;

¹ Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 18 апреля 2018 г. «О состоянии законности и правопорядка в 2017 году и о проделанной работе по их укреплению».

² Указание Генеральной прокуратуры РФ от 12 мая 2009 г. № 157/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

— оценка правомерности утверждения судом отказа взыскателя от взыскания после возбуждения исполнительного производства.

Генеральным прокурором РФ предписано в ходе проверок исполнения законов в деятельности судебных приставов особое внимание обращать на соблюдение *принципов*:

- законности принимаемых решений;
- своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- уважения чести и достоинства гражданина;
- неприкосновенности минимума имущества, необходимо для существования должника-гражданина и членов его семьи (ст. 446 ГПК РФ);
- соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Осуществляя прокурорский надзор, в частности, при проверке жалоб на неправомерные действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, прокурорам поручено:

— изучать неоконченные исполнительные производства в подразделениях службы судебных приставов по месту их нахождения (исключается их изъятие и истребование в прокуратуру);

— тщательно проверять все доводы заявителей при рассмотрении обращений о нарушениях законодательства об исполнительном производстве, а также использование главными и старшими судебными приставами полномочий по отмене незаконных постановлений подчиненных приставов;

— применять исчерпывающие меры прокурорского реагирования в целях восстановления нарушенных прав граждан как к судебным приставам-исполнителям, так и к лицам, не исполняющим их законные требования, препятствующим реализации судебных решений.

Предметом *надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие*, является соблюдение прав и свобод граждан в сфере уголовного судопроизводства, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Полномочия прокурора в данном случае определяются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами, например, Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»,



а также приказами Генеральной прокуратуры РФ¹. Они распространяются на все органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, независимо от их ведомственной принадлежности.

Так, ст. 21 указанного Закона обязывает руководителей органов осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по требованию соответствующих прокуроров представлять им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

При этом сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия перечисленных лиц, за исключением случаев, требующих привлечения их к уголовной ответственности.

Прокуроры, осуществляющие надзор за оперативно-розыскной деятельностью, обеспечивают защиту сведений, содержащихся в представленных документах и материалах².

Предметом *надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу* являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, следственных изоляторах, исправительных и других учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы (ст. 32 Закона о прокуратуре).

При осуществлении надзора за пенитенциарной системой Федеральной службы исполнения наказания (ФСИН России) *прокурор вправе:*

¹ Приказы Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

— посещать в любое время органы и учреждения уголовно-исполнительной системы и изоляторы временного содержания;

— опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

— знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, и с оперативными материалами;

— требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права вышеуказанных категорий лиц, проверять соответствие законодательству приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, требовать объяснения от должностных лиц, выносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях (до рассмотрения протеста действие опротестованного акта приостанавливается);

— отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, *карцера*¹, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора.

Прокурор или его заместитель *обязаны* немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы².

До января 1992 г. была еще одна отрасль прокурорского надзора — *надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах*. Такая отрасль прокурорского надзора, как противоречащая концепции правового государства, не упоминается в действующей

¹ Происходит от лат. *carcer* — темница, тюрьма.

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

щем Законе о прокуратуре. Судебная власть не может быть под надзором прокурора. Суд является вершиной всей правовой системы. Прокурор — лишь субъект судопроизводства, сторона в судебном процессе. Поэтому полномочия прокурора в суде существенно отличаются от тех полномочий, которыми он наделен при осуществлении прокурорского надзора.

Любые предложения прокурора, внесенные в установленном порядке, обязательны для суда лишь в части их рассмотрения и реагирования на них в соответствии с требованиями закона. Во всех случаях окончательное решение по тому или иному вопросу, в связи с тем или иным обращением прокурора принадлежит соответствующему суду. Такой порядок является одной из гарантий независимости суда и стабильности российской правовой системы.

5. Основные функции прокуратуры

«Закон управляет людьми, разум — законом»

Томас Фуллер

Ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет содержание, структуру и пределы деятельности прокуратуры, являются ее функции, которые предопределяются социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуются определенным предметом ведения, направлены на решение

этих задач и требуют использования присущих ей полномочий и правовых средств.

Кроме надзора прокуратура осуществляет следующие функции:

- 1) уголовное преследование (в том числе поддержание государственного обвинения в суде);
- 2) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- 3) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами;
- 4) участие в рассмотрении дел судами;
- 5) участие в правотворческой деятельности;
- 6) международное сотрудничество по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью;
- 7) рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законов;
- 8) проведение *антикоррупционной*¹ экспертизы проектов нормативных правовых актов.

¹ Происходит от лат. **corruptio** — подкуп, продажность.

Рассмотрим указанные функции более подробно.

В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567, руководящая роль в координации возложена на органы прокуратуры. Генеральный прокурор РФ в приказе от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры по противодействию преступности» отмечает, что *координация¹ деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью* является важнейшим направлением в работе прокуратуры.

Взаимодействие Генеральной прокуратуры РФ с партнерами из стран Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) осуществляется в рамках *Координационного совета генеральных прокуроров государств — участников СНГ²*. С момента создания в декабре 1995 г. его Председателем постоянно избирается Генеральный прокурор РФ. Официальным печатным изданием данного органа является журнал «Прокурорская и следственная практика».

Основными задачами Координационного совета являются:

- согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств — участников СНГ в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка и в борьбе с преступностью;

- разработка предложений по сближению и унификации национального законодательства;

- участие в развитии договорно-правовой базы СНГ.

15 мая 2008 г. была создана *Объединенная коллегия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь*, которая осуществляет координацию деятельности органов прокуратуры двух стран в сферах обеспечения законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью. Заседания коллегии проводятся не реже одного раза в год.

Координация деятельности правоохранительных органов означает разработку и практическую реализацию совместных мероприятий по наиболее актуальным проблемам борьбы с преступностью, укреплению законности и правопорядка.

Эту деятельность обеспечивают *координационные совещания*, являющиеся постоянно действующими совещательными органами. Они состоят из руководителей правоохранительных органов под председательством соответствующих прокуроров, проводятся регулярно, но не реже одного раза в квартал.

¹ Происходит от лат. **co** — совместно и **ordination** — упорядочение — согласование, сочетание, приведение в порядок, организация взаимодействия.

² URL: <http://www.ksgp-cis.ru>.



Координация деятельности органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Координация деятельности правоохранительных органов с учетом криминогенной обстановки может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе:

- соблюдения законности;
- равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;
- самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством РФ полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;
- гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства РФ о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;
- ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.

Наиболее распространенными *формами координации* являются: организация и проведение межведомственных совещаний; совместные выезды работников правоохранительных органов для проведения проверки и оказания практической помощи местным органам в организации борьбы с преступностью; создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений; составление совместных планов по организации борьбы с преступностью; направление информационных писем и методических рекомендаций; установление единого учета и статистической отчетности.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами осуществляется в виде непосредственного участия в рассмотрении судами различных категорий дел, а также внесения представлений. Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством РФ.

Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве *государственного обвинителя*. Поддерживая государственное обвинение, прокурор излагает свою позицию по вопросам применения уголовного закона и назначения меры наказания в отношении подсудимого. При этом прокурор руководствуется требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на результатах рассмотрения всех обстоятельств дела. Прокурор обязан отказаться от обвинения, если оно не нашло подтверждения в ходе судебного разбирательства¹. Ежегодно с участием государственных обвинителей рассматривается более одного миллиона уголовных дел.

Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

В защиту жилищных, трудовых, пенсионных и других прав и законных интересов граждан, которые по возрасту, состоянию здоровья, другим обстоятельствам не могут самостоятельно отстаивать свои права, прокуроры ежегодно направляют в суды более 100 тыс. заявлений.

Обеспечению законности в базовой сфере жизни общества — экономике, социальной сфере, в защите прав граждан, публичных интересов в значительной мере способствует участие прокуроров в гражданском и арбитражном процессах². Оно дает ощутимые результаты, выражающиеся не только в пополнении государственной казны, но и восстановлении нарушенных прав граждан и в других общезначимых ценностях. О качестве и эффективности работы прокуратуры на этом ответственном участке свидетельствует и тот факт, что иски прокуроров в порядке гражданского судопроизводства удовлетворяются судами более чем на 90%, кассационные и надзорные представления по гражданским делам — более чем на 80%.

Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ с представлениями о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики.

Тесно связанной с надзорной и другими, но вполне самостоятельной функцией прокуратуры является ее **участие в правоохранительской деятельности**. Прокурор в ходе реализации своих надзорных и иных полномочий часто сталкивается с пробелами, противоречиями, другими проявлениями несовершенства действующих нормативных правовых актов. В этих случаях он вно-

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 октября 2007 г. № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе».

сит в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Определенный вклад в правотворчество прокуроры вносят, участвуя в заседаниях органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления¹. Следует с сожалением отметить, что по действующему законодательству Генеральный прокурор РФ не обладает правом законодательной инициативы.

Вместе с тем в соответствии с конституциями и уставами более 30 субъектов РФ территориальные прокуроры наделены правом законодательной инициативы на региональном уровне (например, ст. 71 Конституции Республики Адыгея, ст. 55 Устава Краснодарского края, ст. 31 Устава Ленинградской области и др.).

Международное сотрудничество в сфере правовой помощи и борьбы с преступностью с компетентными органами иностранных государств, а также с международными органами и организациями является одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры РФ².

В целях активизации международного сотрудничества в сентябре 2010 г. в составе Главного управления международно-правового сотрудничества создан отдел международного сотрудничества по особо важным делам, а в марте 2011 г. в управлении правовой помощи Главного управления международно-правового сотрудничества — отдел правовой помощи и приграничного сотрудничества с государствами Восточной Азии (с дислокацией в г. Хабаровске).

Указами Президента РФ (от 26 октября 2004 г. № 1362, от 18 декабря 2008 г. № 1799 и № 1800, от 13 февраля 2012 г. № 180) Генеральная прокуратура РФ определена *центральный орган по реализации положений о сотрудничестве по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам*, содержащимся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

² Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 марта 2009 г. № 67 «Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации».

Кроме того, Генеральная прокуратура РФ является компетентным органом по заключенной в рамках СНГ Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения 1997 г.

Генеральная прокуратура РФ является компетентным органом Российской Федерации, который направляет в иностранные государства **запросы о выдаче (экстрадиции)**¹ лиц для привлечения их к уголовной ответственности или исполнения приговоров, а также принимает решения о выдаче лиц из Российской Федерации по запросам иностранных государств и международных уголовных трибуналов (судов).

Статистика

Сотрудничество Генпрокуратуры

РФ с компетентными органами иностранных государств в вопросах выдачи за последние годы развивается активно. Так, в 2017 г. приняты решения о выдаче компетентным органам иностранных государств 1134 лиц (большинство запросов о выдаче поступают из Украины, Узбекистана, Беларуси). Генпрокуратурой РФ в компетентные органы иностранных государств было направлено 379 запросов о выдаче лиц, 221 запрос был удовлетворен.

Российская прокуратура активно взаимодействует с компетентными органами иностранных государств в вопросах **оказания правовой помощи по уголовным делам**, которая осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности.

У Российской Федерации имеются специальные двусторонние и многосторонние договоры о правовой помощи по уголовным делам более чем с 70 государствами. Так, Россия участвует в Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и Дополнительном протоколе к ней 1978 г., Европейской конвенции о передаче уголовного судопроизводства 1972 г., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г.

Статистика

Генпрокуратурой РФ в 2017 г. в компетентные органы иностранных государств было направлено около 3 000 запросов о правовой помощи, рассмотрено 3 645 иностран-

¹ Происходит от лат. **ex** — из, вне и **tradition** — передача — выдача преступников.

ных запросов о правовой помощи. Также было направлено 84 ходатайства об осуществлении уголовного преследования иностранных граждан, совершивших преступления на территории РФ; рассмотрено 196 ходатайств иностранных государств об осуществлении уголовного преследования российских граждан, совершивших преступления за пределами России.

Одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры РФ является сотрудничество с зарубежными коллегами в вопросах розыска, наложения ареста и **возврата из-за рубежа похищенного имущества**.

Также Генеральная прокуратура РФ принимает активное участие в мероприятиях по вопросам правового сотрудничества, проводимых по линии международных организаций и форумов, в частности, ООН, СНГ, Совета Европы, «Группы восьми», Европейского Союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Совета государств Балтийского региона и Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ).

Представители Генеральной прокуратуры РФ принимают деятельное участие в работе *Консультативного совета европейских прокуроров*, созданного в июле 2005 г. в качестве консультативного органа Комитета министров Совета Европы.

Решением Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 16 декабря 2008 г. Генеральная прокуратура РФ определена головным ведомством по осуществлению взаимодействия с *Группой государств против коррупции* (ГРЕКО), созданной в рамках Совета Европы.

Генеральная прокуратура РФ является членом ряда неправительственных организаций — Международной ассоциации прокуроров и Международной ассоциации антикоррупционных органов.

Важным элементом правозащитной функции прокуратуры является **рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений**, содержащих сведения о нарушении законов¹.

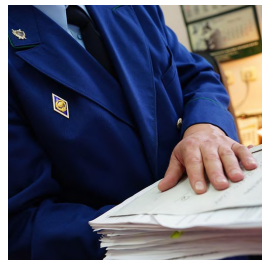
Статистика

В 2017 г. в количество поступивших письменных обращений увеличилось на 1,6% и составило почти 5 млн., а на личный прием к прокурорам обратилось

¹ Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утверждена приказом Генеральной прокуратуры РФ от 30 января 2013 г. № 45).

более 1 млн. человек. Подавляющее их большинство связано с нарушением жилищного и трудового законодательства, неисполнением судебных решений, нарушением прав юридических лиц, а также по вопросам охраны природы.

По результатам рассмотрения обращений прокурорами в целях устранения нарушений законов, внесено 150 тыс. представлений, для восстановления прав граждан в суды направлено 240 тыс. исков.



Прокурор в ходе осуществления своих полномочий согласно специальной методике¹, определенной Правительством РФ, проводит **антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов**² федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом³.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в 10-дневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

¹ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Статистика

В 2017 г. органами прокуратуры проанализировано 1 830 044 нормативных правовых акта и выявлено 74 324 документа, содержащих в общей сложности 96 780 коррупциогенных факторов.

В последние годы появляются **новые функции** и полномочия органов прокуратуры, закрепленные в иных федеральных законах.

Так, Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на органы прокуратуры возложены полномочия по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ и сайтах всех нижестоящих прокуратур¹.

С 1 января 2012 г. Генеральная прокуратура РФ также ведет единый государственный статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры². Действует информационно-аналитический портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ³.

С 1 января 2013 г. на основании ст. 17 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры при получении соответствующих материалов обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занима-

¹ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

² См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции».

³ URL: <http://www.crimestat.ru> — портал правовой статистики.

ющим) государственную должность, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы¹.

С 1 февраля 2014 г. на основании ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Генеральный прокурор РФ или его заместители направляют в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) *требование о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка*. Роскомнадзор блокирует такие сайты.

Статистика

В 2017 г. по требованиям Генпрокуратуры заблокировано свыше 2 тыс. сайтов, распространяющих призывы к участию в несогласованных публичных мероприятиях, с 60 тыс. Интернет-ресурсов удалена противоправная информация.

Закон о прокуратуре предусматривает перечень правовых **актов прокурорского реагирования** на установленные нарушения закона. К ним относятся:

- *протест* на противоречащий закону правовой акт;
- *представление* об устранении нарушений закона;
- *постановление* о возбуждении производства об административном правонарушении;
- *предостережение* о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель *приносят протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок

¹ Винокуров А. Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108—112.

рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом (ст. 23 Закона о прокуратуре).

Представление прокурора об устранении нарушений законодательных и иных нормативных актов *вносится* прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам Российской Федерации Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (ст. 24 Закона о прокуратуре).

В соответствии с новым процессуальным законодательством обращение прокурора в суд с требованием отменить или изменить незаконное судебное решение также именуется представлением (апелляционным, кассационным или надзорным). Сроки и порядок его рассмотрения в этом случае определяются процессуальным законодательством (АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, УПК РФ).

Прокурор, исходя из характера нарушения закона, *выносит* мотивированное **постановление** о возбуждении производства об административном правонарушении, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный КоАП РФ (ст. 25 Закона о прокуратуре).

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель *направляет* в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам **предостережение** о недопустимости нарушения закона¹. В случае неисполнения требований должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке (ст. 25.1 Закона о прокуратуре).

¹ Указание Генеральной прокуратуры РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

6. Служба в органах и организациях прокуратуры

Служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники — федеральными государственными служащими.

В соответствии со ст. 40.1 Закона о прокуратуре на должности прокуроров могут быть назначены граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Военными прокурорами назначаются граждане РФ, годные по состоянию здоровья к военной службе, поступившие на военную службу, имеющие офицерское звание. По решению Генерального прокурора РФ или с его согласия на должности военных прокуроров могут быть назначены гражданские лица.

Офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих, проходят военную службу в органах военной прокуратуры в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», обладают правами и социальными гарантиями, установленными Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

На должности *прокурора города, района*, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 27 лет, имеющие стаж работы в органах прокуратуры не менее пяти лет. В порядке исключения данные требования могут быть уменьшены.

На должности *прокуроров субъектов РФ*, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы в органах прокуратуры не менее семи лет.

Срок полномочий прокуроров по общему правилу — пять лет. Предельный возраст нахождения прокурорских работников (за исключением научных и педагогических работников) на службе в органах и учреждениях прокуратуры — 65 лет; а прокурорских работников, назначаемых Президентом РФ или по его представлению, — 70 лет.

Не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры лица:

- имеющие гражданство иностранного государства;
- признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными;
- лишённые решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определённого срока;

«Законодатель должен стремиться не к истине, а к целесообразности.»
Генри Томас Бокль

- имевшие или имеющие судимость;
- негодные по состоянию здоровья;
- состоящие в родстве или свойстве с работником прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- отказывающиеся от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с исполнением таких обязанностей.

Лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, впервые принимаемых на службу в органы прокуратуры в течение одного года со дня окончания образовательной организации, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться *испытание* на срок до шести месяцев. Продолжительность испытания определяется руководителем соответствующего органа прокуратуры, в компетенцию которого входит назначение на соответствующую должность, по соглашению с лицом, принимаемым на службу.

Срок испытания может быть сокращен или продлен в пределах шести месяцев по соглашению сторон. В срок испытания не засчитывается период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда испытуемый отсутствовал на службе по уважительным причинам.

Срок испытания засчитывается в стаж службы в органах прокуратуры¹.

Лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, принимает **Присягу прокурора** следующего содержания:

«Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь: свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления;

непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора;

активно защищать интересы личности, общества и государства;

чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей;

строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну;

постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупно-

¹ Квалификационная характеристика должности (квалификационные требования к должности) прокурора города, района и приравненного к ним прокурора (утверждена приказом Генеральной прокуратуры РФ от 12 августа 2010 г. № 316).

сти, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры.

Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

Для определения соответствия прокурорских работников занимаемой должности, в целях повышения их квалификации и укрепления служебной дисциплины проводится *аттестация* прокурорских работников. Ей подлежат прокурорские работники, имеющие классные чины либо занимающие должности, по которым предусмотрено присвоение классных чинов. Указом Президента РФ от 21 ноября 2012 г. № 1563 утверждено Положение о порядке присвоения классных чинов прокурорским работникам органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

В системе прокуратуры устанавливаются следующие *классные чины*: младший юрист, юристы 3, 2, 1 класса, младший советник юстиции, советник юстиции, старший советник юстиции, государственные советники юстиции 3, 2, 1 класса, действительный государственный советник юстиции.

Лицам, назначенным на должность прокурорского работника по окончании юридического факультета образовательной организации высшего образования, присваивается классный чин юриста 3 класса.

Устанавливаются следующие *сроки пребывания в классном чине*:

— младший юрист — один год или до получения высшего юридического образования;

— юрист 3 класса — два года;

— юрист 2 класса — два года;

— юрист 1 класса — три года;

— младший советник юстиции — три года;

— советник юстиции — четыре года.

Сроки пребывания в классных чинах старшего советника юстиции, государственного советника юстиции 1, 2, 3 класса не устанавливаются.

Классный чин действительного государственного советника юстиции присваивается Президентом РФ. Классные чины государственного советника юстиции 1, 2, 3 класса присваиваются Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

В качестве меры поощрения за особые отличия в выполнении служебных обязанностей классный чин прокурорскому работнику может быть присвоен досрочно, за исключением классных чинов государственного советника юстиции 1, 2, 3 класса.



КЛАССНЫЕ ЧИНЫ — это личные служебные разряды, которые присваиваются работникам прокуратуры с учетом занимаемой должности, результатов аттестации, срока пребывания в предыдущем классном чине, свидетельства о служебном и профессиональном росте прокурорского работника.

Присвоенный классный чин сохраняется за прокурорским работником при освобождении от замещаемой должности и увольнении из органов или организаций прокуратуры. Осужденные за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления могут быть лишены классного чина по приговору суда.

Присвоение воинских званий военнослужащим органов военной прокуратуры производится в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». *Воинские звания* офицеров органов военной прокуратуры соответствуют классным чинам прокурорских работников территориальных органов прокуратуры.

Успешная реализация стоящих перед органами и организациями прокуратуры задач по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства может осуществляться только на основе высокого профессионализма, честности и неподкупности прокурорских работников, их независимости и беспристрастности, способности противостоять любым попыткам неправомерного воздействия на результаты служебной деятельности.

Правила поведения прокурорского работника, вытекающие из этого высокого звания, особенности службы в органах и организациях прокуратуры РФ и ограничения, связанные с прокурорской деятельностью, регламентированы *Кодексом этики прокурорского работника Российской Федерации* (утвержден приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114).

Прокурорский работник в служебной и во внеслужебной деятельности обязан:

- стремиться в любой ситуации сохранять личное достоинство, быть образцом поведения, добропорядочности и честности во всех сферах общественной жизни;

- избегать личных и финансовых связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его чести и достоинству, репутации прокуратуры;

- воздерживаться от любых действий, которые могут быть расценены как оказание покровительства каким бы то ни было лицам в целях приобретения ими прав, освобождения от обязанности или ответственности;

- не допускать незаконного вмешательства в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций;

- постоянно повышать профессиональную квалификацию, общеобразовательный и культурный уровень.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место прокуратуры в системе государственных органов России?
2. Какова история становления и развития органов прокуратуры?
3. Какие функции прокуратуры вы знаете?
4. Каковы отличительные черты прокуратуры от иных правоохранительных органов?
5. Какие существуют направления прокурорского надзора?
6. Какова система органов прокуратуры?
7. Какие существуют специализированные органы прокуратуры?
8. Какие принципы организации и деятельности прокуратуры вы знаете?
9. Какие требования предъявляются к прокурорским работникам?
10. Какие существуют классные чины прокурорских работников?



Глава 13. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

1. Роль и место Уполномоченного по правам человека в системе государственной защиты прав и свобод граждан

«Мир, прогресс, права человека — эти три цели неразрывно связаны, нельзя достигнуть какой-либо одной из них, пренебрегая другими.»

*Андрей Дмитриевич
Сахаров*

Институт уполномоченного по правам человека — государственный правозащитный институт, действующий в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Должность была учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Институт *омбудсмана*¹ или государственного правозащитника, выступающего в роли своеобразного адвоката общества перед государством, возник как один из важных механизмов общественного контроля над тем, как государство соблюдает свои обязательства в сфере прав и свобод человека.

Из истории

Впервые должность парламентского омбудсмана получила закрепление в Конституции Швеции 1809 г. Второй страной, где была введена должность омбудсмана, стала Финляндия (Конституция 1919 г.), а с середины XX века этот институт стал распространяться и в других стран мира — в 1952 г. в Норвегии, в 1953 г. в Дании.

Первым неевропейским государством, введшим должность омбудсмана, стала Новая Зеландия в 1962 г., первым социалистическим — Польша в 1987 г. В настоящее время более чем в 100 странах мира существуют должности парламентских омбудсменов.

Первым Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 17 января 1994 г. был назначен известный правозащитник С. А. Ковалев.

¹ Происходит от древнескандинавского *umbo* — поверенный, доверенное лицо.

Затем этот пост занимали О. О. Миронов (1998-2004 гг.), В. П. Лукин (2004 - 2014 гг.), Э. А. Памфилова (2014 - 2016 гг.).

По мнению Н. Ю. Хаманевой, институт уполномоченного по правам человека справедливо считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности правовой исполнительной власти¹.

А. А. Бегаева указывает, что омбудсмен восполняет пробел, существующий в отношениях между государственной властью и населением, способствующий строительству демократического правового государства, развитию правосознания граждан и должностных лиц².

Назначение на должность Уполномоченного по правам человека и освобождение от нее согласно п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ относится к ведению Государственной Думы. Вносить предложения о кандидатах имеют право Президент РФ, Совет Федерации, депутаты Государственной Думы и депутатские объединения.

На должность Уполномоченного назначается гражданин Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты.

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от нее сроком *на пять лет* большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. Одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Истечение срока полномочий Государственной Думы, а также ее роспуск не влекут прекращения полномочий Уполномоченного.

При вступлении в должность Уполномоченный на заседании Государственной Думы приносит *присягу* следующего содержания:

«Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести».

С 2016 г. должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации занимает **Москалькова Татьяна Николаевна** — доктор юридических и философских наук, профессор, заслуженный юрист РФ, генерал-майор МВД России в отставке.

¹ Хаманева Н. Ю. Специфика правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и проблемы законодательного регулирования его деятельности // Государство и право. 1997. № 9. С. 24.

² Бегаева А. А. Развитие специализированного института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 5. С. 96.



С декабря 2007 г. по апрель 2016 г. являлась депутатом Государственной Думы, заместителем председателя Комитета по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками.

Следует обратить внимание, что законом предусмотрен ряд мер, направленных на обеспечение независимости деятельности Уполномоченного. Так, он не может быть депутатом Государственной Думы или законодательного (представительного) органа субъекта РФ, членом Совета Федерации, занимать государственные должности, а равно заниматься иной, как оплачиваемой, так и неоплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

Уполномоченный не может иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Уполномоченный не имеет права заниматься любой политической деятельностью, быть членом какой-либо политической партии или иного общественного объединения.

Введение режима чрезвычайного или военного положения на всей территории РФ либо на ее части не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции.

Уполномоченный *обладает неприкосновенностью* в течение всего срока полномочий, без согласия Государственной Думы он не может быть привлечен в судебном порядке к административной или уголовной ответственности, не может быть подвергнут задержанию, личному досмотру, обыску, аресту кроме случаев задержания на месте преступления. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

Уполномоченный вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или административному делу, делу об административном правонарушении либо уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей.

Все указанные выше меры предусматриваются с целью обеспечить независимость Уполномоченного и эффективное использование им своих полномочий по защите прав и свобод граждан.

В большинстве стран мира омбудсмен в соответствии с концепцией разделения властей подчинен законодательной власти и считается ее вспомогательным органом. В Российской Федерации концепция «парламентского уполномоченного» своего развития не получила.

При осуществлении своих полномочий Уполномоченный *независим и неподотчетен* каким-либо государственным органам и должностным лицам, его деятельность *дополняет* существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, что обусловлено правовой природой данного института.

Таким образом, деятельность Уполномоченного относится к числу юридико-организационных гарантий защиты прав и свобод граждан и рассматривается как одна из правовых форм парламентского контроля над органами исполнительной власти.

По мнению В. В. Комаровой, определить принадлежность Уполномоченного какой-либо ветви государственной власти России весьма сложно. Если обратиться к процедуре назначения, то это орган парламента, так как им назначается и освобождается от должности. При анализе полномочий очевидно, что Уполномоченный обладает правоохранительными функциями: право по собственной инициативе инициировать уголовное и гражданское судопроизводство, административное и дисциплинарное производство, обращаться в Конституционный Суд РФ¹.

Правильной является точка зрения Н. Ю. Хаманевой, утверждающей, что «для института омбудсмена характерно, в частности, то обстоятельство, что эта должность существует в рамках парламентаризма и направлена на контроль определенной деятельности государственных органов. В то же время омбудсмен не является ни органом законодательной власти или государственного управления, ни судебным органом и не замещает их»². Напомним, что аналогичный «вневластный» статус имеет прокуратура.

Мы солидарны с позицией юристов, которые относят Уполномоченного по правам человека к органам, образующим так называемую систему «сдержек и противовесов», являющуюся важным элементом принципа разделения властей³. Данная система предполагает наличие не только прямых рычагов воздействия трех ветвей государственной власти, но

¹ Комарова В. В. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 9. С. 27.

² Хаманева Н. Ю. Правовой институт уполномоченного по правам человека // Гражданин и право. 2000. № 6. С. 26.

³ Махов В. Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 17; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Юристъ, 2012. С. 305.

и функционально самостоятельных правовых институтов, к которым можно отнести и институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Таким образом, Уполномоченный по правам человека является государственным органом, образуемым законодательной ветвью власти и получающим от нее «функциональный мандат» с целью осуществления контрольных полномочий в отношении органов исполнительной власти.

Деятельность Уполномоченного обеспечивает *аппарат* численностью 200 федеральных государственных служащих, включающий управляющего делами и его заместителей, советников и помощников. Структурными подразделениями аппарата Уполномоченного по правам человека являются 8 управлений:

— управление защиты прав человека в уголовном судопроизводстве;

— управление защиты гражданских прав человека;

— управление защиты социальных прав;

— управление защиты политических прав;

— экспертно-правовое управление;

— управление информации и международного сотрудничества;

— организационно-кадровое управление;

— финансово-хозяйственное управление.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ **«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** могут учреждаться должности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ. Первый такой Уполномоченный появился в 1996 г. в Башкирии.

В 2016 г. завершилось формирование единой системы государственной защиты прав человека на всей территории РФ. Во всех 85 субъектах РФ в настоящее время действуют специальные законы об уполномоченных по правам человека¹. Таким образом, образовалась «вертикаль» государственных правозащитников. В 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»².

В качестве консультативных и совещательных органов созданы Совет уполномоченных по правам человека, в который входят председатели Координационных советов федеральных

¹ См., например: Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 г. № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве».

² С текстом проекта Федерального закона № 573725-7 «Об общих принципах организации деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» и материалами к нему можно ознакомиться на официальном сайте Госдумы. URL: <http://www.sozd.parliament.gov.ru>.

округов, и Координационный совет российских уполномоченных по правам человека.

Федеральный и региональные уполномоченные образуют уникальную двухуровневую систему государственной правозащитной деятельности, в которой они являются независимыми органами. При этом созданный механизм взаимодействия обеспечивает соблюдение единых подходов к решению правозащитных проблем в стране.

2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека

Основными *задачами* института уполномоченного по правам человека является способствование восстановлению нарушенных прав, содействию законодательства РФ о правах и свободах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Функции института уполномоченного по правам человека:

- 1) *контрольная* — осуществление независимого контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными служащими;
- 2) *консультационная* — информирование указанных органов о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан;
- 3) *координационная* — организация согласованных действий различных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Таким образом, институт уполномоченного по правам человека является государственным органом, который участвует во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании квалифицированной юридической помощи.

Кроме того, институт уполномоченного по правам человека способствует развитию международного сотрудничества. Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» установлено, что уполномоченный по правам человека может представлять рекомендации о заключении международных договоров РФ по вопросам его ведения.

«Равные права — всем,
особые привилегии — никому.»

Томас Джефферсон

Уполномоченный имеет право рассматривать жалобы не только граждан России, но и жалобы иностранных граждан, а также лиц без гражданства. Непременным условием подачи жалобы Уполномоченному является предварительное обжалование решения, действия или бездействия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих в судебном или административном порядке.

Жалоба принимается к рассмотрению, если со дня нарушения прав и свобод заявителя либо со дня, когда ему стало известно об их нарушении прошло не более одного года.

Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Жалоба, направляемая Уполномоченному, не облагается государственной пошлиной.

Для лиц, находящихся в местах принудительного содержания, предусматриваются дополнительные гарантии. Поданные ими жалобы просмотру администрацией не подлежат и в течение 24 часов направляются Уполномоченному.

Закон предусматривает двухступенчатую систему рассмотрения жалоб. В течение 10 суток после регистрации жалобу рассматривает работник аппарата Уполномоченного. Он проверяет соблюдение формальных критериев жалобы — не пропущен ли срок обращения к Уполномоченному, правильно ли оформлена жалоба.

После того, как жалоба признана приемлемой, ее должен рассматривать лично Уполномоченный. Однако на практике подавляющее большинство жалоб, принятых к рассмотрению, по существу рассматривают и дают ответы сотрудники аппарата Уполномоченного. Отказ в принятии жалобы к рассмотрению должен быть мотивирован и обжалованию не подлежит.

При приеме жалобы к рассмотрению Уполномоченный информирует государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, решения или действия (бездействие) которых обжалуются. При этом Уполномоченный вправе обратиться в компетентные органы за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, а также направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте РФ. В целях обеспечения объективности закон прямо указывает, что проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения или действия (бездействие) которых обжалуются.

При поступлении информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое

общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченному предоставлено право по собственной инициативе принять соответствующие меры в пределах своей компетенции по защите **прав и свобод граждан**.

Кроме того, Уполномоченный вправе выступить с докладом по этим фактам на очередном заседании Государственной Думы, а также обратиться с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию нарушения прав и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе комиссии и проводимых слушаниях.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный **вправе:**

- 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;

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

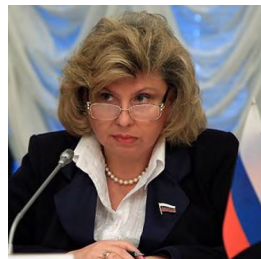
- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

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

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

- 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 дел.

Все должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.



Закон также позволяет Уполномоченному воспользоваться правом безотлагательного приема его руководителями и должностными лицами всех учреждений и организаций на всей территории РФ.

В целях обеспечения объективности при рассмотрении жалоб Уполномоченный обязан предоставить возможность государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, решения, действия или бездействия которого обжалуются, дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом.

Если в ходе проверки жалобы факты нарушения прав человека подтвердились, Уполномоченный обязан принять меры в пределах своей компетенции.

Уполномоченный не наделен властными полномочиями по восстановлению нарушенных прав заявителя. Но закон обязывает его направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях, действиях или бездействии которых выявлен факт нарушения прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод. В этом случае они обязаны в месячный срок рассмотреть предложенные рекомендации и о принятых мерах сообщить Уполномоченному в письменной форме.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный *вправе*:

- обратиться в суд с иском в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями, действиями либо бездействием государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица;

- лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

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

- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

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

- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Уполномоченный систематически изучает и анализирует информацию о нарушении прав и свобод граждан, обобщает итоги рассмотрения поступивших жалоб. На этой основе он имеет право направлять в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения по защите прав и свобод граждан.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Государственную Думу и Совет Федерации, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ. Этот доклад подлежит обязательному официальному опубликованию в «Российской газете».

По отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан Уполномоченный может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является действенной гарантией государственной защиты прав и свобод граждан, гарантией их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Она способствует претворению в жизнь требований ст. 2 Конституции РФ о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Об этом свидетельствует и тот факт, что в 2014 г. Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов Организации Объединенных Наций подтвердило в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высший аккредитационный статус «А» на период с 2014 по 2019 г.

Наличие у российского института защиты прав человека такого статуса наделяет Уполномоченного правом слова в Совете по правам человека ООН, участия в международном механизме универсального периодического обзора ООН, в работе всех договорных органов ООН и специальных процедур, а также региональных и международных координационных комитетов национальных институтов защиты прав человека.

В силу своей правовой природы институт Уполномоченного как национальное правозащитное учреждение является связующим звеном между национальными и международными системами защиты прав человека, с одной стороны, представляя российский правозащитный опыт на международной арене, а с другой — адаптируя рекомендации международных органов к российским реалиям.

В 2017 г. Уполномоченный по правам человека в РФ вступил в Европейскую сеть Глобального альянса национальных учреждений по защите прав человека (ГАНРИ), а также был создан Евразийский альянс омбудсменов, в который вошли представители Армении, Кыргызстана, Ирана и России¹.

Возрастающее с каждым годом количество жалоб свидетельствует об укреплении доверия к институту уполномоченных по правам человека со стороны граждан. В 2017 г. к федеральному Уполномоченному поступило 41 840 жалоб и других обращений граждан, что на 46% больше, чем в 2015 г. К региональным уполномоченным поступило более 200 тыс. обращений, в результате рассмотрения которых были восстановлены нарушенные права и свободы граждан.

Подчеркивая востребованность и зрелость института уполномоченных, Президент РФ В. В. Путин отметил: «...институт уполномоченных по правам человека состоялся... Он нужен, он востребован обществом. Именно здесь люди находят поддержку в защите своих социальных, трудовых, жилищных, экономических и политических прав»².

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственных правоохранительных органов?
2. Какова история становления и развития института омбудсмена в России?
3. Какие основные полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации вы знаете?
4. Каковы отличительные черты деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
5. Какие существуют гарантии независимости Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
6. Какова структура аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
7. Кому подчинен и подотчетен Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации?
8. Кто может быть избран Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации?
9. Кому Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности?
10. Где публикуются ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?

¹ URL: <http://www.ombudsmanrf.org> — официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

² URL: <http://www.kremlin.ru>.

Глава 14. Министерство внутренних дел Российской Федерации

1. Структура и полномочия органов внутренних дел

Уникальность Министерства внутренних дел РФ (далее — МВД России) среди прочих органов государственной власти состоит в том, что именно органы охраны правопорядка чаще других напрямую контактируют с гражданами. Можно сказать, что МВД России является самым «*правоохранительнейшим*» полифункциональным органом. От работы сотрудников полиции зависит соблюдение законности в жизни страны, порядок на улицах городов, а иногда и покой в домах и квартирах самих граждан.

По числу обеспечиваемых социально значимых государственных функций, по степени проникновения во все слои общества с МВД России могут сравниться разве что Министерство здравоохранения РФ или Министерство образования и науки РФ. Традиционно основной массой населения МВД России воспринимается как главная правоохранительная сила государства.

В свое время Карл Маркс подчеркивал, что полиция является одним из наиболее рано обозначившихся признаков государства: например, в Древних Афинах «...публичная власть первоначально существовала только в качестве полиции, которая так же стара, как государство»¹.

«Преступление также вечно, как смерть и болезнь, наказание никогда не исчезнет, меры предупреждения никогда не победят преступность, точно так же, как величайшее развитие гигиены никогда не победит смерть и болезнь.»

Франц фон Лист

Из истории

В 1718 г. Император Петр I создал в России службу охраны общественного порядка — полицию.

8 сентября 1802 г. Александром I было образовано Министерство внутренних дел Российской империи. Первым Министром внутренних дел был граф Кочубей Виктор Павлович. В задачи министерства, помимо установления и поддержания спокойствия, обеспечения пожарной безопасности, борьбы с беглыми и дезертирами, входило также



¹ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. М. : Изд-во полит. лит., 1955—1981. Т. 21. С. 118.

обустройство дорог, курирование приютов, оно контролировало торговлю, почту, медицину и следило за уплатой налогов. Однако уже в 1811 г. руководство полицией изымается из ведения МВД, создается Министерство полиции. В 1811—1819 гг. в России параллельно существовали Министерство внутренних дел и Министерство полиции.

10 ноября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) принял Декрет «О рабочей милиции». В 1932 г. образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР. В 1934 г. создается Народный комиссариат внутренних дел СССР. В 1946 г. НКВД СССР преобразовывается в Министерство внутренних дел (МВД) СССР. В 1966 г. создается Министерство охраны общественного порядка (МООП) СССР. В 1968 г. МООП СССР переименовано в Министерство внутренних дел СССР.

В 1991 г. принят Закон РСФСР «О милиции» и образовано МВД России. В 2011 г. милиция переименована в полицию и принят Федеральный закон «О полиции».

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ. Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, а также Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел.

Основными задачами МВД России являются: обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности¹; управление органами внутренних дел РФ.

МВД России осуществляет следующие

основные полномочия:

— разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений² и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

² Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

— организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

— организует и осуществляет оперативно-розыскную деятельность¹;

— организует и осуществляет розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего *конфискации*²;

— организует и осуществляет дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

— выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

— принимает меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение *экстремистской*³ деятельности⁴;

— обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию *терроризму*⁵, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан⁶;

— организует и осуществляет экспертно⁷-криминалистическую деятельность⁸;

— организует и осуществляет контроль за деятельностью народных дружин (подробнее см. главу 24 настоящего учебника);

— осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ⁹ и их *прекурсоров*¹⁰;

— осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере *миграции*¹¹;

¹ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

² Происходит от лат. **confiscatio** — отобрание в казну — принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества.

³ Происходит от лат. *extremus* — крайний — приверженность крайним взглядам, методам действий.

⁴ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

⁵ Происходит от лат. *terror* — страх, ужас.

⁶ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

⁷ Происходит от лат. *experire* — пробую, испытываю.

⁸ Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

⁹ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

¹⁰ Происходит от лат. *praecursor* — предшественник — вещества, часто используемые при производстве, изготовлении, переработке наркотических средств и психотропных веществ.

¹¹ Происходит от лат. *migratio* — переселение — перемещение людей из одного региона (страны) в другой.

— участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения¹; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организует и осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

— обеспечивает государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства², судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц³;

— организует производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел;

— организует и осуществляет лицензирование⁴ отдельных видов деятельности⁵;

— организует содержание органами внутренних дел задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания (ИВС)⁶ подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, их охрану и конвоирование⁷;

— организует участие органов внутренних дел в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы⁸, установленных для них судом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно;

¹ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

² Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

³ Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

⁴ Происходит от лат. *licentia* — разрешение.

⁵ Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

⁶ Приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел».

⁷ Происходит от лат. *conviare* — сопровождать.

⁸ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

— организует проведение государственной *дактилоскопической*¹ регистрации² и государственной *геномной*³ регистрации⁴. МВД России возглавляет *Министр внутренних дел РФ*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

18 мая 2018 г. указом Президента РФ №230 генерал полиции РФ Владимир Александрович Колокольцев назначен на пост министра внутренних дел РФ.

Министр внутренних дел РФ имеет шесть заместителей, в том числе первого заместителя Министра, статс-секретаря — заместителя Министра, заместителя Министра — начальника Следственного департамента МВД России, а также начальника Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, пользующегося правами заместителя Министра.

Министр внутренних дел РФ осуществляет руководство деятельностью Государственного антинаркотического комитета⁵.

В единую централизованную **систему МВД России** входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В состав **органов внутренних дел** входят: центральный аппарат МВД России; территориальные органы МВД России; образовательные учреждения, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы.

Пределная штатная численность органов внутренних дел РФ (без персонала по охране и обслуживанию зданий) с 1 января 2018 г. установлена **в количестве** 894 869 единицы в том числе сотрудников органов внутренних дел РФ в количестве 746 859 человек, федеральных государственных гражданских служащих — 17 197 человек, работников — 130 813 человек⁶.

Территориальными органами МВД России являются:

— *на окружном уровне* — Главное управление МВД России



¹ Происходит от греч. *daktylos* — палец и *skorpeo* — смотрю — способ опознания (идентификации) человека по следам пальцев рук, основанный на неповторимости рисунка кожи.

² Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

³ Происходит от греч. *genus* — происхождение, род.

⁴ Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации».

⁵ URL: <http://www.gak.mvd.rf>.

⁶ Указ Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации».

по Северо-Кавказскому федеральному округу, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

— *на межрегиональном уровне* — оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

— *на региональном уровне* — министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам РФ;

— *на районном уровне* — управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов РФ, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Структура центрального аппарата¹ МВД России включает:

- Министра внутренних дел и его заместителей;
- Следственный департамент;
- Главное управление по вопросам миграции;
- Главное управление по контролю за оборотом наркотиков;
- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения;
- Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ;
- Главное управление по противодействию экстремизму;
- Главное управление собственной безопасности;
- Главное управление на транспорте;
- Главное управление уголовного розыска;
- Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции;
- Национальное центральное бюро Интерпола;
- Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите;
- Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий;
- Управление оперативно-розыскной информации;
- Управление по организации дознания и др.

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Также действует Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств, Управление «К» Бюро специальных технических мероприятий, Экспертно-криминалистический центр, Главный информационно-аналитический центр МВД России.

В МВД России образуется *коллегия* в составе Министра (председатель коллегии), его заместителей, начальника Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ.

МВД России имеет разветвленную сеть *учебных заведений*: Академия управления, Краснодарский, Московский и Санкт-Петербургский университеты, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России, Волгоградская, Нижегородская, Омская академии, Воронежский, Дальневосточный и Орловский юридические институты, многочисленные колледжи полиции.

МВД России имеет геральдический знак — эмблему, а также флаг и знамя, учреждаемые Президентом РФ¹.

Служба в органах внутренних дел — федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации².

Принципами службы в органах внутренних дел являются:

- 1) единоначалие и субординация (подчиненность);
- 2) обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к службе в органах внутренних дел;
- 3) взаимосвязь ограничений, обязанностей, запретов, ответственности на службе в органах внутренних дел и социальных гарантий сотрудника органов внутренних дел.
- 4) запрет участия в политических партиях (*деполитизация*).

В число *квалификационных*³ *требований*, устанавливаемых в соответствии с составами должностей в органах внутренних дел, входят требования к уровню образования, стажу службы в органах внутренних дел или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и

¹ Учреждены Указами Президента РФ от 10 ноября 1998 г. № 1333 и от 12 июля 2012 г. № 983.

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Происходит от лат. **quails** — какой, какого качества + **facere** — делать — степень и уровень профессиональной подготовленности.



навыкам¹, состоянию здоровья² сотрудников, необходимым для выполнения служебных обязанностей.

Правотношения на службе в органах внутренних дел между Российской Федерацией и гражданином возникают и осуществляются на основании *контракта*.

Сотрудник, впервые поступивший на службу, приводится к *Присяге* сотрудника органов внутренних дел РФ в торжественной обстановке перед Государственным флагом РФ следующего содержания:

«Я, (фамилия, имя, отчество), поступаю на службу в органы внутренних дел, торжественно присягаю на верность Российской Федерации и ее народу!»

Клянусь при осуществлении полномочий сотрудника органов внутренних дел:

уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы;

быть мужественным, честным и бдительным, не щадить своих сил в борьбе с преступностью;

достойно исполнять свой служебный долг и возложенные на меня обязанности по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, хранить государственную и служебную тайну.

Служу России, служу Закону!».

Аттестованным сотрудникам в соответствии с замещаемой должностью присваиваются следующие *специальные звания*:

1) *рядовой состав*: рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции;

2) *младший начальствующий состав*:

а) младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции;

б) сержант полиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции;

в) старший сержант полиции, старший сержант внутренней службы, старший сержант юстиции;

г) старшина полиции, старшина внутренней службы, старшина юстиции;

д) прапорщик полиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции;

е) старший прапорщик полиции, старший прапорщик внутренней службы, старший прапорщик юстиции;

3) *средний начальствующий состав*:

а) младший лейтенант полиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции;

¹ Указ Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 «Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации».

² Постановление Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе».

б) лейтенант полиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции;

в) старший лейтенант полиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции;

г) капитан полиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции;

4) *старший начальствующий состав*:

а) майор полиции, майор внутренней службы, майор юстиции;

б) подполковник полиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции;

в) полковник полиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции;

5) *высший начальствующий состав*:

а) генерал-майор полиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции;

б) генерал-лейтенант полиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции;

в) генерал-полковник полиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции;

г) генерал полиции Российской Федерации.

Установлены следующие *сроки выслуги в специальных званиях*:

1) рядовой полиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции — один год;

2) младший сержант полиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции — один год;

3) сержант полиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции — два года;

4) старший сержант полиции, старший сержант внутренней службы, старший сержант юстиции — три года;

5) прапорщик полиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции — пять лет;

6) младший лейтенант полиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции — один год;

7) лейтенант полиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции — два года;

8) старший лейтенант полиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции — три года;

9) капитан полиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции — три года;

10) майор полиции, майор внутренней службы, майор юстиции — четыре года;

11) подполковник полиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции — пять лет.

Сроки выслуги в других специальных званиях не устанавливаются.

Указом Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 утвержден *Дисциплинарный устав органов внутренних дел РФ*.

Сотруднику органов внутренних дел выдаются служебное удостоверение и *специальный жетон с личным номером*.

В целях отражения принадлежности сотрудника к службе в органах внутренних дел для него устанавливаются *форменная одежда и знаки различия* по специальным званиям.

2. Полиция в составе органов внутренних дел

Неотвратимость наказания более эффективна, чем его суровость.

Иеремия Бентам

Одним из основных структурных подразделений органов внутренних дел является **полиция**¹, осуществляющая охрану общественного порядка и противодействие преступности в Российской Федерации.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепляет *партнерскую модель* взаимоотношений полиции и общества, четко определяет ее права и обязанности, правовой

статус ее сотрудников.

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.

Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Сотрудники полиции обязаны защищать не только граждан, пострадавших от противоправных деяний, но и граждан, ставших жертвами несчастного случая или в силу разных причин находящихся в беспомощном или опасном для их жизни и здоровья состоянии.

Основными направлениями деятельности полиции являются:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

¹ Происходит от лат. **politia** — государственное устройство; производное от **polis** — государство.

- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 9) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

По решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

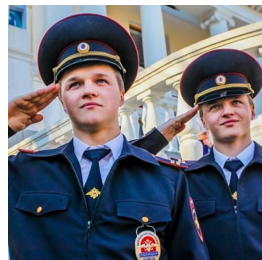
Деятельность полиции основана на **принципах** соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина; законности; беспристрастности; открытости и публичности; общественном доверии и поддержке граждан; взаимодействия и сотрудничества.

Общение сотрудников полиции с гражданами должно носить персонифицированный характер. В законе закрепляется обязанность полицейского при обращении называть свои должность, звание и фамилию, предъявить *по требованию гражданина* служебное удостоверение. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан.

Особое внимание уделяется правовому положению сотрудников. На службу в полицию имеют право поступать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет и не старше 35 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации, имеющие образование не ниже среднего (полного) общего, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника полиции. Устанавливается испытание на срок от 3 до 6 месяцев.

Доступ в полицию закрыт для судимых и лиц, уголовное преследование которых прекращено по нереабилитирующим основаниям. При поступлении на службу надо пройти психофизиологическое исследование, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зависимость, а также проверку морально-психологических, деловых и других необходимых для сотрудника качеств. В дальнейшем каждого полицейского будут периодически проверять на знание действующего законодательства.

В законе содержится ряд нравственно-этических требований к сотрудникам полиции. В частности, он обязывает полицейских, в том числе во внеслужебное время, воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб авторитету полиции.



В законе установлен исчерпывающий перечень оснований проникновения в жилые и иные помещения, четко регламентируется порядок применения мер принуждения. Закреплено право задержанного на услуги адвоката и переводчика с момента задержания.

Впервые предусмотрено *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.

Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных 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.

Сотрудник полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается их применение, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции.

Вместе с тем, если промедление в их применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью гражданина или сотрудника полиции либо может повлечь иные тяжкие последствия, предупреждение может не производиться (например, при задержании вооруженного преступника).

Сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок. Кроме того, о причинении гражданину телесных повреждений 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.

Физическая сила, в том числе боевые приемы борьбы, применяется, когда несиловые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях:

- 1) для пресечения преступлений и административных правонарушений;
- 2) для доставления лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц;
- 3) для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.

Специальные средства, к которым относятся: палки специальные; специальные газовые средства; средства ограничения подвижности (при отсутствии таковых могут использоваться подручные средства связывания); специальные окрашивающие и маркирующие средства; электрошоковые устройства; световые и акустические специальные средства; средства принудительной остановки транспорта; средства сковывания движения; водометы; бронемшины; средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия; средства разрушения преград, *могут применяться 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, заключенных под стражу, осужденных к лишению свободы, 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 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; а также 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 огнестрельного оружия допускается 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.

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;

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. Также запрещается применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.



Закон устанавливает гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции, который имеет право *обнажить* огнестрельное оружие и привести его в готовность, если в создавшейся обстановке могут возникнуть основания для его применения. При попытке лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к полицейскому, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к его огнестрельному оружию сотрудник полиции имеет право применить огнестрельное оружие.

Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» установлено, что в *состав полиции* входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются:

а) прием, регистрация и проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях;

б) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, а также иных лиц в соответствии с федеральными законами;

в) выявление и устранение причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

г) обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки;

д) обеспечение безопасности дорожного движения;

е) производство дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам, а также производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством РФ к подведомственности полиции;

ж) осуществление оперативно-розыскной деятельности, оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий;

з) противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности;

и) обеспечение собственной безопасности;

к) осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

л) охрана дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами РФ;

м) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров,

следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц;

н) сбор, анализ и хранение оперативно-розыскной информации;

о) содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвезгнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел РФ;

п) контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы¹, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;

р) подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полиции;

с) обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола.



Вопросы для самоконтроля

1. Какова структура органов внутренних дел России?
2. Какова история становления и развития органов внутренних дел?
3. Какие основные полномочия осуществляет МВД России?
4. Какова структура центрального аппарата МВД России?
5. Какие основные направления деятельности полиции вы знаете?
6. Какие специальные звания присваиваются в органах внутренних дел?
7. Какие существуют территориальные органы внутренних дел?
8. Каковы правила применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции?
9. Какие требования предъявляются к сотрудникам полиции?
10. Какие подразделения входят в состав полиции?

¹ См.: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Глава 15. Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Предупреждение преступлений есть истинная цель юриспруденции.

*Франсуа-Мари Аруэ
де Вольтер*

1. Принципы и основные направления обеспечения безопасности

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» основными *принципами обеспечения безопасности* являются: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляет Президент РФ, а также формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности РФ¹.

Основными функциями Совета Безопасности являются:

— анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

— разработка и уточнение стратегии национальной безопасности РФ, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

— осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

— организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществ-

СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности РФ, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

¹ Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».

вление контроля за их реализацией;

— организация научных исследований по вопросам безопасности.


Секретарь Совета Безопасности является должностным лицом, обеспечивающим реализацию возложенных на Совет Безопасности задач и функций.

Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена **Стратегия национальной безопасности Российской Федерации**, основная задача которой состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

Главными направлениями обеспечения государственной и общественной безопасности являются усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности и прав собственности, совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том числе в информационной сфере), коррупции, терроризма и экстремизма, распространения наркотиков и борьбы с такими явлениями, развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом, повышение доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации, эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в области государственной и общественной безопасности.

Обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем повышения эффективности деятельности *правоохранительных органов и специальных служб*, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

В целях обеспечения государственной и общественной безопасности: совершенствуются структура и деятельность федераль-

 Под **НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ** понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности (государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности).

ных органов исполнительной власти, развивается система выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, наносящей ущерб национальным интересам, актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, организованной преступности и других преступных посягательств; создаются механизмы предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов, а также противодействия участию российских граждан в деятельности преступных и террористических группировок за рубежом; осуществляется комплексное развитие правоохранительных органов и специальных служб, укрепляются социальные гарантии их сотрудникам, совершенствуется научно-техническая поддержка правоохранительной деятельности, принимаются на вооружение перспективные специальные средства и техника, развивается система профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности; повышается социальная ответственность органов обеспечения государственной и общественной безопасности.

2. Структура и основные направления деятельности **Федеральной службы безопасности Российской Федерации**

По отношению к винному нужно быть суровым без жестокости или снисходительным без попустительства.

Шарль Пино Дюкло

Составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации являются органы **Федеральной службы безопасности Российской Федерации** (далее — ФСБ России), которые в пределах предоставленных им полномочий обеспечивают безопасность личности, общества и государства.

Из истории

20 декабря 1917 г. постановлением Совета Народных Комиссаров для борьбы с контрреволюцией и саботажем в Советской России была образована Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК), первым председателем которой был назначен Ф. Э. Дзержинский. В 1922 г. было образовано Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР, с 1946 по 1953 гг. действовало Министерство государственной безопасности (МГБ) СССР, а с 1954 по 1991 гг. — Комитет государственной безопасности (КГБ) СССР. С 1993 по 1995 гг. действовала Федеральная служба контрразведки (ФСК) РФ.

Деятельность ФСБ России регламентирует Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «**О федеральной службе безопасности**». Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» утверждено Положение о ФСБ России и структура ее органов.

Деятельность органов ФСБ России реализуется в соответствии с *принципами* законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, единства системы органов федеральной службы безопасности и централизованного управления ими, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Как отмечалось выше, не все задачи и функции, осуществляемые органами ФСБ России, являются правоохранительными. Так, из общего комплекса задач федеральных органов безопасности к **правоохранительным** следует отнести: организацию выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к их ведению; организацию во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействие экстремистской деятельности, в том числе незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений.

При этом следует отметить, что вся указанная деятельность носит узкую направленность и связана с предотвращением ее негативных политических последствий — организации вооруженного мятежа, насильственного изменения конституционного строя России, насильственного захвата или насильственного удержания власти.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ РФ является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиту и охрану государственной границы РФ, охрану внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной безопасности, определенных законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В число правоохранительных задач следует отнести также обеспечение органами безопасности борьбы с террористической и диверсионной деятельностью.

В структуру органов ФСБ России входят:

- Федеральная служба безопасности России;
- управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам РФ (*территориальные органы безопасности*);
- управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах РФ, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах управления (*органы безопасности в войсках*)¹;
- управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (*пограничные органы*);
- другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (*другие органы безопасности*);
- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, *предназначенные для обеспечения деятельности* федеральной службы безопасности.

Структуру ФСБ России образуют самостоятельные подразделения — службы ФСБ России, которые состоят из департаментов и управлений. При ФСБ России действует Общественный совет.

Возглавляет ФСБ России *директор* на правах федерального министра. Указом президента РФ 12 мая 2008 г. генерал армии **Бортников Александр Васильевич** назначен Директором Федеральной службы безопасности РФ. Директор имеет одного первого заместителя, одного первого заместителя — руководителя Пограничной службы ФСБ России и четырех заместителей, в том числе одного статс-секретаря и одного заместителя — руководителя аппарата Национального антитеррористического комитета.

Для рассмотрения важнейших вопросов деятельности органов федеральной службы безопасности, принятия по ним решений в ФСБ России образуется *коллегия* в составе директора ФСБ России (председатель коллегии), первого заместителя директора и заместителей директора (по должности), а также руководящих работников органов ФСБ России.



¹ Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 318 «Об утверждении Положения об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках)».

Регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации утвержден приказом ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464.

Основными направлениями деятельности органов федеральной службы безопасности являются:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности.

Контрразведывательная деятельность заключается в выявлении, предупреждении, пресечении разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

Борьба с терроризмом — деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий¹.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «**О мерах по противодействию терроризму**» был образован *Национальный антитеррористический комитет*², председателем которого по должности является директор ФСБ России.

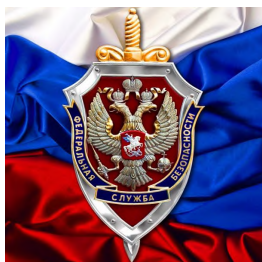
Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений были созданы *антитеррористические комиссии в субъектах РФ* под руководством по должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Кроме того, для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями были образованы *Федеральный оперативный штаб и оперативные штабы в субъектах РФ*.

Согласно **Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации** (утверждена Президентом РФ 5 октября

¹ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

² url: <http://www.nac.gov.ru>



2009 г.) противодействие осуществляется по трем основным направлениям: предупреждение (профилактика) возникновения терроризма; борьба с терроризмом; минимизация (ликвидация) последствий терроризма.

Ежегодно в России 3 сентября отмечается День солидарности в борьбе с терроризмом в память о теракте в г. Беслане (Северная Осетия) в 2004 г., унесшем жизни более 300 человек, включая 186 детей.

Борьба с преступностью осуществляется путем проведения оперативно-розыскных мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, а также деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Разведывательная деятельность осуществляется Службой внешней разведки РФ¹ (СВР России) в соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

Направлениями **пограничной деятельности** являются защита и охрана Государственной границы РФ² в целях недопущения ее противоправного изменения; обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны³ и континентального шельфа⁴ Российской Федерации⁵.

Обеспечение информационной безопасности — деятельность органов ФСБ России, осуществляемая ими в пределах своих полномочий при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств; при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информа-

¹ URL: <http://www.svr.gov.ru> — официальный сайт СВР России.

² Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

⁴ Англ. Shelf — отмель, уступ, риф, мель.

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ О континентальном шельфе Российской Федерации».

ционно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации¹.

Подчеркнем, что правоохрательными направлениями деятельности ФСБ России из вышеперечисленных являются только *борьба с терроризмом и борьба с преступностью*.

Аттестованным сотрудникам ФСБ России присваиваются *воинские звания*.

Контроль за деятельностью органов ФСБ России осуществляют Президент РФ, Правительство РФ и судебные органы.

Надзор за исполнением законов органами ФСБ России возложен на Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров. В предмет прокурорского надзора не входят сведения о лицах, оказывающих содействие органам федеральной службы безопасности на конфиденциальной основе, а также об организации, тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов ФСБ России.

ФСБ России имеет свои *учебные заведения*, осуществляющие подготовку специалистов: Академия ФСБ России, Пограничная академия ФСБ России, Институты ФСБ России в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге и Новосибирске, Московский институт новых информационных технологий, Санкт-Петербургский, Московский, Голицынский, Калининградский, Курганский, Хабаровский пограничные институты, Институт береговой охраны (г. Анапа).

ФСБ России имеет геральдический знак — эмблему, флаг и знамя, учреждаемые Президентом РФ².



¹ Указ Президента РФ от 17 марта 2008 г. № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена».

² Указы Президента РФ от 13 ноября 1999 г. № 1513 «Об учреждении геральдического знака — эмблемы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»; от 22 апреля 2010 г. № 499 «Об утверждении флага и знамени Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные принципы обеспечения безопасности?
2. Какова история становления и развития органов безопасности?
3. Какова структура органов ФСБ России?
4. Какие основные направления деятельности ФСБ России вы знаете?
5. Как осуществляется борьба с терроризмом органами ФСБ России?
6. Каким органом осуществляется разведывательная деятельность?
7. Как осуществляется борьба с преступностью органами ФСБ России?
8. Как осуществляется обеспечение информационной безопасности органами ФСБ России?
9. Какие органы осуществляют контроль и надзор за деятельностью органов ФСБ России?
10. Какие звания присваиваются аттестованным сотрудникам ФСБ России?



Глава 16. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии¹ Российской Федерации» в России был образован новый военизированный правоохранительный орган исполнительной власти, что ознаменовало собой начало проведения самой крупной за последнее время реформы правоохранительной системы.

Новая структура (сокращенное наименование — *Росгвардия*) создана на базе бывших внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, которые преобразованы в войска национальной гвардии РФ.

*Законы изобретены для
блага граждан.*

Марк Тулий Цицерон

Из истории

Следует отметить, что предпосылки для нынешней реформы существовали уже давно. Интересным является тот факт, что ранее в России уже предпринималась попытка образования Национальной гвардии. Так, в августе 1991 г. Б. Н. Ельциным на сессии Верховного Совета РФ была выдвинута инициатива создания Российской гвардии с целью защиты конституционного строя и обеспечения законности и правопорядка. Для разработки концепции будущей структуры была сформирована комиссия под руководством вице-президента А. В. Руцкого. Планировалось, что формирование войск будет осуществляться из оперативных частей внутренних войск МВД России, однако до официального утверждения дело так и не дошло. Тогда создание подобных войск было преждевременно и нецелесообразно ввиду нестабильной обстановки внутри страны. На закате СССР национальной гвардией назывались различные неправительственные вооруженные формирования в Чечне, Грузии.

Впервые же наименование «Национальная гвардия» использовалось для милиции (ополчения) во Франции во времена Великой французской революции, где национальная гвардия (Garde Nationale) существовала в 1789—1827 и 1830—1872 гг. В разные периоды времени в различных государствах нацгвардия выполняла разнообразные функции, но первоначально везде создавалась

¹ Происходит от итал. *guardia* — стража.

как организация по защите противников предыдущего строя государств (образований, колоний), как замена органов правопорядка. Позднее, если не распускалась, нацгвардия становилась составной частью вооруженных сил.

Существует обширный мировой опыт создания национальных гвардий. Так, национальная гвардия США была сформирована в 1903 г. в качестве организованного резерва вооруженных сил. Подразделения нацгвардии действуют во всех американских штатах, подчиняются федеральному центру и властям штата. Их общая численность составляет более 460 тыс. чел. Службу в ней проходят на добровольной основе, как правило, с сохранением основного места работы.

Национальная республиканская гвардия Португалии была создана в 1911 г. В настоящее время ее численность составляет 26 тыс. чел. Формируется на профессиональной основе, в мирное время выполняет функции жандармерии, подчиняясь МВД. Занимается патрулированием магистралей и стратегических объектов преимущественно вне крупных городов. Гвардейцы также участвуют в спасательных операциях, береговой охране, занимаются борьбой с налоговыми и таможенными преступлениями. Нацгвардия также может передаваться в подчинение генштабу армии для выполнения боевых задач.

Национальная гвардия Украины была создана в 1991 г. на базе внутренних войск УССР, распущена в 2000 г. и затем воссоздана в марте 2014 г. как воинское формирование с правоохранными функциями на базе внутренних войск МВД.

Национальная гвардия Казахстана была создана в 2014 г. в результате ликвидации внутренних войск, подчиняется республиканскому МВД. Численность подразделений не раскрывается. Функции казахстанской нацгвардии в основном совпадают с функциями российских внутренних войск, в ее составе действует военная полиция.

На постсоветском пространстве структуры национальной гвардии существуют также в Азербайджане, Грузии, Киргизии и Узбекистане.

Согласно Указу Президента РФ Федеральная служба войск национальной гвардии РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Президент РФ определяет задачи органов управления, объединений, соединений и воинских частей войск национальной

гвардии, утверждает структуру и состав войск национальной гвардии (до оперативно-территориального объединения включительно), штатную численность военнослужащих и предельную численность федеральных государственных гражданских служащих войск национальной гвардии.

Возглавляет Росгвардию директор Федеральной службы войск национальной гвардии РФ — главнокомандующий войсками национальной гвардии РФ. Первым руководителем новой силовой структуры назначен генерал армии **Золотов Виктор Васильевич**.

Руководитель Росгвардии пользуется при решении вопросов организации деятельности Федеральной службы, прохождения военной службы в войсках национальной гвардии РФ и службы в Федеральной службе правами и полномочиями, установленными для руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (служба). Таким образом, в России появился еще один военизированный правоохранительный орган, в котором предусмотрена военная служба.

Директор Федеральной службы войск национальной гвардии РФ — главнокомандующий войсками национальной гвардии РФ, его первые заместители и заместители (разрешено иметь семь) приравниваются по статусу, размерам оплаты труда, условиям социального и медицинского обеспечения соответственно к федеральному министру, его первому заместителю и заместителям.

Как было указано выше, основной боевой единицей и фундаментом новой Федеральной службы являются войска национальной гвардии РФ (около 170 тыс. военнослужащих бывших внутренних войск МВД России).

Кроме того, в **структуру** Росгвардии включены:

— органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также вневедомственная охрана, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны МВД России;

— специальные отряды быстрого реагирования (СОБР) территориальных органов МВД России (87 отрядов, 5200 чел.);

— отряды мобильные особого назначения (ОМОН) территориальных органов МВД России (160 отрядов, всего 40 тыс. чел.);

— центр специального назначения сил оперативного реаги-



¹ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 158 «О директоре Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующем войсками национальной гвардии Российской Федерации».

рования и авиации МВД России (включающий в себя: ОМОН «Зубр» — 421 чел., СОБР «Рысь» — 200 чел., авиационный отряд специального назначения «Ястреб» — 100 чел.);

— авиационные подразделения МВД России (29 самолетов — 9 Ил-76, 2 Ан-12, 12 Ан-26, 6 Ан-72; 70 вертолетов — 10 Ми-26, 60 Ми-8).

Также в ведение Росгвардии передано федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» МВД России.

Кроме того, в состав новой Федеральной службы вошли четыре военных института внутренних войск, дислоцирующиеся в городах Перми, Новосибирске, Саратове и Санкт-Петербурге.

Таким образом, по предварительным оценкам, численность Росгвардии может составить 300—400 тыс. человек. Переход сотрудников МВД России в ряды Росгвардии осуществляется при полном сохранении имеющихся у них специальных званий, наград и социальных гарантий. При этом для компенсации штатной численности МВД глава государства принял решение о включении Федеральной миграционной службы и Федеральной службы наркоконтроля, которые ранее являлись обособленными структурами, в состав МВД России, придав им статус главных управлений.

Росгвардия является правопреемником МВД России в отношении передаваемых ей органов управления, объединений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций внутренних войск МВД, а также в отношении органов управления, подразделений, специальных отрядов, отрядов мобильных особого назначения, Центра специального назначения и авиационных подразделений, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

То, что создаваемая новая государственная структура является военизированным правоохранительным органом, наглядно подтверждает достаточно широкий спектр возложенных на нее функций.

Задачами Росгвардии являются:

— участие совместно с органами внутренних дел РФ в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

— участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции;

— участие в борьбе с экстремизмом;

— участие в территориальной обороне РФ;

— охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством РФ¹;

¹ Распоряжение правительства РФ от 15 мая 2017 г. №928-Р «О перечне объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации»

— оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы РФ;

— осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ в сфере оборота оружия, в сфере частной детективной и охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны.

Таким образом, предусмотрено тесное взаимодействие Росгвардии с иными военизированными правоохранительными органами исполнительной власти, такими как МВД и ФСБ России, а также Министерством обороны РФ.

Принципами деятельности Росгвардии провозглашены законность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, единоначалие и централизация управления.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» новой правоохранительной структуре предоставлены достаточно широкие полномочия.

Полномочия Росгвардии подразделяются:

1) на общие полномочия;

2) специальные полномочия (*меры принуждения*): задержание; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов;

3) полномочия по обеспечению режима чрезвычайного положения¹, правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции².

Законные требования военнослужащих войск национальной гвардии при реализации ими полномочий обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами.

При осуществлении общих полномочий сотрудники Росгвардии *вправе*:

— требовать от граждан соблюдения общественного порядка;

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

— пресекать преступления, административные правонарушения и противоправные действия;

— проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения;

¹ Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».



— составлять протоколы об административных правонарушениях и направлять их в орган или должностному лицу, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях;

— осуществлять административное задержание лиц, совершивших административное правонарушение, и передавать их полиции;

— принимать необходимые меры по обеспечению сохранности следов преступления до прибытия представителей органов следствия или дознания;

— задерживать и доставлять в полицию лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, а также задерживать и доставлять в полицию иных лиц в целях установления их личности;

— задерживать на срок не более трех часов и содержать в служебных помещениях войск национальной гвардии до передачи полиции лиц, посягавших на охраняемые войсками национальной гвардии объекты, а также на объекты и имущество войск национальной гвардии, объекты и имущество граждан и организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, производить личный досмотр указанных лиц, досмотр их транспортных средств и вещей, изъятие у них документов и предметов, запрещенных для хранения и использования;

— производить досмотр транспортных средств, плавучих средств (судов), нарушивших правила, установленные на охраняемых войсками национальной гвардии объектах;

— производить личный досмотр и (или) осмотр работников объектов использования атомной энергии (ядерных установок, организаций по обращению с ядерными материалами или радиоактивными веществами);

— требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых войсками национальной гвардии объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, посещающих эти объекты в ознакомительных целях, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) осмотр транспортных средств при въезде на территории охраняемых объектов и выезде с территорий охраняемых объектов; проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах; при выявлении нарушений, создающих на охраняемых объектах угрозу безопасности граждан, и условий, способствующих хищениям имущества, принимать меры по пресечению выявленных нарушений и устранению указанных условий;

— беспрепятственно входить в любое время суток на терри-

тории и в помещения охраняемых войсками национальной гвардии объектов, осматривать их в целях пресечения преступлений или административных правонарушений, а также в целях задержания лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты;

— осуществлять в установленном порядке прием, хранение и уничтожение изъятого, добровольно сданного и найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также прием, хранение и уничтожение изъятых, добровольно сданных и найденных наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

— участвовать в мероприятиях по ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий.

Помимо этого, очевидно, что в случае введения военного положения на Росгвардию будет возложены задачи по организации тыловой защиты и охраны коммуникаций страны, противодействие диверсионно-разведывательным группам, несение гарнизонной службы и т.д.

Таким образом, основной задачей новой федеральной службы является защита страны от внешних и внутренних врагов и охрана конституционного порядка, а также прав и свобод граждан России.

Особой специфической функцией новой силовой структуры является *охрана российских судов*. С 1 июля 2016 г. соответствующие подразделения Росгвардии взяли под охрану все суды в стране.

В законе также четко регламентированы права сотрудников Росгвардии по применению физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, в целом совпадающие с аналогичными положениями рассмотренного ранее Федерального закона «О полиции», а также боевой и специальной техники и порядок их применения.

Указом Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 «О **Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации**» было утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, которое конкретизировало и дополнило положения указанного выше закона.

Комплектование Росгвардии личным составом осуществляется военнослужащими как по контракту, так и по призыву, а также федеральными государственными гражданскими служащими и работниками.

В Росгвардии в соответствии с законодательством РФ о военной службе вводятся воинские должности, в соответствии с законодательством РФ о службе в органах внутренних дел РФ — должности сотрудников, имеющих специальные звания полиции, в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе РФ — должности федеральных государственных гражданских служащих, в соответствии с трудовым законодательством РФ — должности работников.

Целью создания Росгвардии является повышение уровня обеспечения правопорядка, оптимизация бюджета правоохранительной системы и избавление ее от дублирования функций различных правоохранительных органов.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место Росгвардии в системе государственных органов России?
2. Какой существует мировой опыт создания национальных гвардий?
3. Какие функции Росгвардии вы знаете?
4. Каковы задачи Росгвардии?
5. Какие подразделения входят в структуру Росгвардии?
6. Какими правовыми актами регламентируется деятельность Федеральной службы войск национальной гвардии РФ?
7. Какими основными полномочиями обладают сотрудники Росгвардии?
8. Каковы специальные полномочия сотрудников Росгвардии?
9. Как осуществляется комплектование Росгвардии личным составом?
10. Какие существуют категории должностей сотрудников Росгвардии?



Глава 17. Федеральная таможенная служба

В системе правоохранительных органов, осуществляющих защиту экономического суверенитета и экономической безопасности государства, особое место занимают *таможенные*¹ органы России.

В **систему** таможенных органов входят:

- 1) Федеральная таможенная служба (ФТС России) — *высшее звено*;
- 2) региональные таможенные управления (РТУ) — *среднее звено*;
- 3) таможи — *основное звено*;
- 4) таможенные посты — *основное звено*.

В систему таможенных органов входят также таможенные лаборатории, научно-исследовательские организации, учебные заведения — Российская таможенная академия (г. Люберцы) с Владивостокским, Ростовским и Санкт-Петербургским филиалами, вычислительные центры и другие организации, подведомственные ФТС России.

Систему таможенных органов возглавляет ФТС России, Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809. Регламент Федеральной таможенной службы утвержден приказом ФТС России от 4 сентября 2018 г. № 1380.

ФТС России подведомственна Министерству финансов РФ.

ФТС России осуществляет следующие **основные полномочия**:

— взимание таможенных пошлин, налогов и сборов, контролирует правильность их исчисления и своевременность уплаты, принимает меры по их принудительному взысканию;

Свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого.

Михаил Александрович Бакунин

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции агента валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу РФ (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

¹ Происходит от тюркского «тамга» — клеймо, тавро, печать.

- таможенное оформление и таможенный контроль;
- валютный контроль операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу России;
- *выявляет, предупреждает, пресекает преступления и административные правонарушения*, отнесенные законодательством РФ к компетенции таможенных органов, а также иные связанные с ними преступления и правонарушения;
- *проводит неотложные следственные действия и осуществляет предварительное расследование в форме дознания* по уголовным делам, отнесенным законодательством РФ к компетенции таможенных органов;
- осуществляет производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушениях таможенных правил) и иных административных правонарушениях, отнесенных законодательством РФ к компетенции таможенных органов;
- *оказывает содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом*, осуществляет противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через государственную границу РФ;
- осуществляет противодействие коррупции и коррупционным проявлениям в таможенных органах, а также организациях, находящихся в ведении Службы;
- устанавливает на безвозмездной или возмездной основе отношения сотрудничества с лицами, изъявившими согласие оказывать содействие на конфиденциальной основе таможенным органам;
- *осуществляет оперативно-розыскную деятельность* в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, производство неотложных следственных действий и дознания по которым отнесено уголовно-процессуальным законодательством РФ к ведению таможенных органов, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также в целях обеспечения собственной безопасности;
- содействует осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию;

— обеспечивает меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Таможенного союза валюты государств — членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков и др.

ФТС России возглавляет *руководитель*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

В структуре центрального аппарата ФТС правоохранительный блок представляют Главное управление по борьбе с контрабандой, а также Управление таможенных расследований и дознания.

Региональные таможенные управления (РТУ) созданы в восьми федеральных округах и являются промежуточными звеньями таможенных органов, руководят и координируют деятельность таможенных органов на местах. Кроме того, действуют *специализированные РТУ*:

- Региональное оперативно-поисковое управление;
- Региональное таможенное управление радиозлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры;
- Центральное информационно-техническое таможенное управление;
- Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление;
- РТУ организации силового обеспечения (при проведении специальных операций и мероприятий по пресечению контрабанды и иных преступлений и правонарушений в сфере таможенного дела).

Структурно РТУ состоят из отделов и групп, которые осуществляют на территории таможенного региона деятельность по тем же направлениям, что и управления и отделы ФТС России¹. В их составе действуют специализированные *оперативные таможи*.

Особое место в системе таможенных органов России занимает Центральное таможенное управление (ЦТУ). Оно дает пятую часть от всех таможенных платежей и является самым крупным из восьми территориальных таможенных управлений России. Территориальная зона деятельности ЦТУ соответствует границам Центрального федерального округа.

Управление осуществляет свою деятельность в 18 субъектах Российской Федерации с населением около 40 млн. человек. Площадь региона деятельности Управления — более 650 тыс. кв. км.

¹ Приказ ФТС России от 4 сентября 2014 г. № 1700 «Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможене».

Таможнями ЦТУ контролируется таможенная граница с Украиной протяженностью 1279 км и Республикой Беларусь — 886 км.

В структуре ЦТУ действуют 12 таможен, из них — 5 пограничных и 7 внутренних, в том числе специализированная Центральная оперативная таможня, а также 91 таможенный пост¹.

ТАМОЖНЯ — это основное структурное подразделение таможенных органов, осуществляющее непосредственный таможенный контроль, взимание таможенных налогов и сборов, предотвращение контрабанды, сбор необходимых статистических данных и другие функции в сфере таможенного дела (в настоящее время их более 70).

Регионы деятельности таможен определяет ФТС России. В зависимости от географического расположения различают: сухопутные (пограничные и внутренние), морские, речные и воздушные таможни.

Таможнями *центрального подчинения* являются: Внуковская, Домодедовская, Шереметьевская, находящиеся на территории одноименных аэропортов Москвы, Центральная акцизная таможня, Центральная базовая таможня,

Центральная энергетическая таможня, Центральная таможня (кинологический центр ФТС России), а также Калининградская областная, Крымская и Севастопольская таможни.

Так, например, Московская таможня включает в себя 6 таможенных постов, каждый из которых имеет особую специализацию и компетенцию:

- 1) Московский железнодорожный таможенный пост;
- 2) Дипломатический таможенный пост;
- 3) Научно-инновационный таможенный пост;
- 4) Таможенный пост Международных почтамт;
- 5) Московский таможенный пост (Центр электронного декларирования);

6) Михневский таможенный пост — осуществляет таможенные операции и контроль в отношении товаров, перемещаемых железнодорожным и автомобильным видами транспорта, для обеспечения потребностей московского региона в продуктах питания, товарах первой необходимости, его промышленного потенциала, а также экспортными отправлениями товаров, предпрятиями и инвесторами.

ТАМОЖЕННЫЙ ПОСТ является таможенным органом Российской Федерации, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности таможенного поста в пределах полномочий, определенных законодательством.

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ЕАЭС)¹ (в который входят Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Россия) в ст. 354 «Правоохранительная деятельность таможенных органов» определяет, что таможенные органы являются *органами дознания* и (или) следствия по делам о преступлениях или уголовных правонарушениях, производство по которым отнесено к ведению таможенных органов в соответствии с законодательством государств – членов.

Кроме того, таможенные органы осуществляют *оперативно-розыскную деятельность* в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправные деяния, исполнения запросов о правовой помощи².

Правоохранительный характер службы в таможенных органах закреплен в ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», регулирующего порядок прохождения службы в таможенных органах и основы правового положения их должностных лиц, а также право на применение физической силы, специальных средств, боевого ручного стрелкового и холодного оружия.

Должности, занимаемые сотрудниками таможенных органов, и соответствующие этим должностям *специальные звания* подразделяются на следующие группы:

- 1) *младший состав*: прапорщик таможенной службы, старший прапорщик таможенной службы;
- 2) *средний начальствующий состав*: младший лейтенант таможенной службы, лейтенант таможенной службы, старший лейтенант таможенной службы, капитан таможенной службы;
- 3) *старший начальствующий состав*: майор таможенной службы, подполковник таможенной службы, полковник таможенной службы;
- 4) *высший начальствующий состав*: генерал-майор таможенной службы, генерал-лейтенант таможенной службы, генерал-полковник таможенной службы, действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации.

Сотрудниками таможенных органов могут быть граждане, достигшие возраста 18 лет, способные по своим личным и деловым качествам, уровню образования и состоянию здоровья³ обеспечивать выполнение функций, возложенных на таможенные органы.

¹ Приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Москва, 11 апреля 2017 г.). Вступил в силу для Российской Федерации с 1 января 2018 г.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 13-ФЗ «О ратификации Соглашения о правовой помощи и взаимодействии таможенных органов государств — членов таможенного союза по уголовным делам и делам об административных правонарушениях».

³ Положение о военно-врачебной экспертизе (утверждено постановлением Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 565).



Поступление на службу в таможенные органы граждан является добровольным и осуществляется на условиях контракта о службе в таможенных органах.

Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 утвержден **Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации**.

Приказом ФТС России от 12 октября 2012 г. № 2066 утвержден Перечень подразделений таможенных органов РФ и должностей сотрудников таможенных органов РФ, время службы в которых засчитывается на льготных условиях при участии в оперативно-розыскной деятельности.

Таможенные органы проводят такое оперативно-розыскное мероприятие, как *контролируемая поставка*. Согласно положениям главы 46 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» контролируемой поставкой товаров, ввозимых в РФ и вывозимых из РФ, является оперативно-розыскное мероприятие, при котором с ведома и под контролем органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, допускаются ввоз в РФ, вывоз из РФ либо перемещение по территории РФ ввезенных товаров.

Иные органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, проводят контролируемую поставку товаров по согласованию с таможенными органами.

В случае принятия решения о проведении контролируемой поставки товаров, вывозимых из РФ, на основании международных договоров или по договоренности с компетентными органами иностранных государств уголовное дело в РФ не возбуждается, и о принятом решении руководитель органа, осуществляющего контролируемую поставку товаров, незамедлительно уведомляет прокурора.

При осуществлении контролируемой поставки товаров, свободная реализация которых запрещена либо оборот которых допускается по специальному разрешению в соответствии с законодательством РФ, эти товары могут быть полностью или частично изъяты или заменены в порядке, определяемом Правительством РФ. Товары, представляющие повышенную опасность для здоровья людей, окружающей среды либо служащие основой для изготовления оружия массового уничтожения, подлежат замене в порядке, определяемом Правительством РФ.

В Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р) одной из главных задач названо укрепление взаимодействия с российскими, зарубежными и международными органами и организациями в борьбе с терроризмом,

контрабандой оружия, наркотиков и *контрафактной*¹ продукцией, а также при обеспечении экономической, экологической и радиационной безопасности. Одним из приоритетных направлений деятельности таможенных органов названа правоохранительная, в том числе оперативно-розыскная деятельность.

Противодействие вызовам и угрозам в сфере национальной безопасности государства является основной целевой установкой совершенствования правоохранительной деятельности. Основная угроза экономической безопасности РФ при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу исходит от субъектов внешнеэкономической деятельности, осуществляющих недобросовестные действия, содержащие признаки преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов.

Совершенствование правоохранительной деятельности, усиление борьбы с преступлениями и административными правонарушениями в сфере таможенного дела направлены на повышение уровня экономической безопасности государства.

Основными задачами в этой области являются:

— организация эффективного противодействия международной преступности, в том числе терроризму, нарушению правил оборота наркотических средств и психотропных веществ, международной торговле контрафактной продукцией;

— эффективный обмен упреждающей информацией о признаках подготавливаемых преступлений, относящихся к компетенции таможенных органов, путем реализации межведомственного протокола обмена данными между Пограничной службой ФСБ РФ и Федеральной таможенной службой, доступа таможенных органов к сведениям о пересечении физическими лицами государственной границы РФ, к базам данных Министерства внутренних дел РФ, Федеральной налоговой службы и других федеральных органов исполнительной власти;

— укрепление взаимодействия с другими правоохранительными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ путем заключения соглашений о предоставлении доступа к ведомственным информационным базам данных для взаимного использования, а также посредством использования системы межведомственного электронного взаимодействия;

— внедрение электронных компонентов в систему оперативно-технического контроля товаров и транспортных средств в ходе их доставки от таможенного органа в месте прибытия на таможенную территорию Таможенного союза до внутреннего таможенного органа, создание специализированных комплексов

¹ Происходит от лат. contra — против, facere — делать — подделка, незаконное использование товарных знаков других фирм и компаний — известных изготовителей аналогичных товаров.



автоматической обработки *биллинговой*¹ информации, а также аналитической обработки результатов оперативно-технических мероприятий;

— своевременное оснащение и переоснащение таможенных органов современными водными и воздушными судами, а также развитие инфраструктуры их базирования и ремонтной базы;

— создание условий для более эффективного использования кинологической службы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

— совершенствование структуры комплекса инженерно-технических сооружений Центральной таможни (Кинологического центра ФТС России);

— совершенствование методической работы по применению уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства РФ;

— совершенствование внутриведомственного, межведомственного и международного взаимодействия по борьбе с правонарушениями, отнесенными к компетенции таможенных органов, с коррупцией и международным терроризмом, незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через Государственную границу РФ;

— повышение качества административного производства по делам об административных правонарушениях.

Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года² в качестве одного из основных направлений развития таможенных органов называет *совершенствование правоохранительной деятельности* (борьба с наркотрафиком³, контрабандой оружия, стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, экстремистскими проявлениями, участие в противодействии терроризму, борьба с экономическими преступлениями, административными правонарушениями и незаконными валютными операциями).

Стратегической целью таможенной службы России является повышение уровня экономической безопасности РФ, обеспечение полного и своевременного поступления доходов в федеральный бюджет, защита интересов отечественных производителей, охрана объектов интеллектуальной собственности и максимальное содействие внешнеторговой деятельности на

¹ Информация об Интернет-соединениях, телефонных соединениях, их объеме и продолжительности.

² Приложение к решению коллегии ФТС России от 25 мая 2017 г.

³ Происходит от англ. traffic — движение — тайные маршруты незаконной регулярной транспортировки больших партий наркотиков.

основе повышения качества и результативности таможенного администрирования.

Весьма важную роль играет деятельность таможенных органов, направленная на:

- предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов;

- противодействие распространению оружия массового уничтожения, незаконному обороту наркотических и психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС и (или) через государственную границу РФ;

- борьбу с острыми экологическими проблемами;

- обеспечение ядерной и радиационной безопасности;

- предотвращение негативного воздействия ввозимых товаров на здоровье человека, на защиту прав интеллектуальной собственности;

- противодействие выводу капитала за рубеж, связанному с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;

- противодействие нарушениям таможенного законодательства ЕАЭС, связанным с незаконным ввозом в Россию товаров, в отношении которых применяются специальные экономические меры.

Деятельность правоохранительных подразделений таможенных органов РФ осуществляется в тесном взаимодействии с подразделениями МВД России, ФСБ России, Генеральной прокуратуры РФ, иных министерств и ведомств, а также с таможенными органами иностранных государств и международными правоохранительными организациями.

Противодействие вызовам и угрозам в сфере национальной безопасности государства является основной целевой установкой *совершенствования правоохранительной деятельности*.

Основная угроза экономической безопасности РФ при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу ЕАЭС исходит от субъектов внешнеэкономической деятельности, осуществляющих недобросовестные действия, содержащие признаки преступлений и административных правонарушений.

В связи с этим основные усилия правоохранительных подразделений таможенных органов направлены на предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов, пресечение каналов контрабанды, деятельности организованных преступных групп в сфере внешнеэ-

кономической деятельности, возмещение экономического ущерба государству, причиненного преступлением.

Основные задачи по развитию правоохранительной деятельности:

— совершенствование организации работы таможенных органов по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях;

— повышение качества административного производства по делам об административных правонарушениях, в том числе путем расширения возможностей формирования доказательственной базы по делам об административных правонарушениях с использованием информационных систем таможенных органов и других федеральных органов исполнительной власти;

— совершенствование внутриведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью таможенных органов, направленное на повышение качества ведения и результативности оперативно-розыскной деятельности;

— повышение эффективности деятельности оперативно-розыскных подразделений таможенных органов по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений, связанных с уклонением от уплаты таможенных платежей и борьбой с особо опасными видами контрабанды;

— оснащение правоохранительных подразделений современными системами интеллектуального поиска информации по открытым источникам информации и мониторинга средств массовой информации;

— организация доступа должностных лиц таможенных органов к информационным ресурсам ФГУП «Почта России» в целях пресечения ввоза в РФ наркотических средств, психотропных веществ, оружия и взрывчатых веществ. Развитие данного направления позволит снизить количество ввозимых коммерческих партий товаров без уплаты таможенных платежей;

— совершенствование внутриведомственного, межведомственного и международного взаимодействия в целях повышения эффективности обеспечения запретов и ограничений, противодействия торговому обороту контрафактными товарами, противодействия выводу капитала за границу, связанного с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма, в том числе путем расширения полномочий таможенных органов по пресечению и предотвращению правонарушений в данных сферах.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место таможенных органов в системе правоохраны?
2. Какова система таможенных органов России?
3. Каковы основные полномочия ФТС России?
4. Какие правоохранительные функции таможенных органов вы знаете?
5. Какие существуют региональные таможенные управления?
6. Что является основным структурным подразделением таможенных органов?
7. Что такое «контролируемая поставка»?
8. По каким преступлениям таможенные органы производят дознание?
9. Какие специальные звания существуют в таможенных органах?
10. Каковы перспективы совершенствования правоохранительной деятельности таможенных органов?



Глава 18. Министерство юстиции Российской Федерации и подведомственные ему федеральные службы

1. Структура и полномочия Министерства юстиции Российской Федерации

Твердость правового порядка требует, чтобы гражданин зависел от законов, а не от лиц, их принимающих.

*Габриэль Феликсович
Шершеневич*

Действующее Положение о Министерстве юстиции РФ (далее — Минюст России) утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Предельная численность работников центрального аппарата Минюста Россиинустановлена в количестве 672 единиц; территориальных органов — в количестве 2839 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий); зарубежного аппарата — в количестве 4 единиц.

Из истории

Министерство юстиции было учреждено 8 сентября 1802 г. Манифестом Александра I «Об учреждении министерств». В составе Правительства предусматривалась должность министра юстиции, который одновременно являлся генерал-прокурором Российской империи.

Первым министром юстиции — генерал-прокурором Российской империи был утвержден выдающийся русский поэт и государственный деятель Гавриил Романович Державин.

Под руководством М. М. Сперанского Минюстом была проведена кодификация законодательства: издано 56 томов Полного собрания законов Российской империи и 16 томов Свода законов.

В 1917 г. был образован Народный комиссариат юстиции (Наркомюст). Принятым 30 января 1928 г. постановлением ВЦИК и СНК наркомю юстиции были непосредственно подчинены в качестве заместителей прокурор и председатель Верховного Суда республики. Согласно Положению о Народном комиссариате юстиции, утвержденному 26 ноября 1929 г., Верховный Суд входил в состав аппарата Наркомюста.

В 1936 г. прокуратура была выделена в самостоятельное ведомство. По положению о Наркомате юстиции СССР от 8 декабря 1936 г. Наркомюст и его местные органы получили право давать судам указания о правильности и единообразии применения

судебной практики. Такие взаимоотношения органов юстиции и судов подвергались критике и послужили одним из поводов упразднения Министерства юстиции СССР в 1963 г., которое было восстановлено в 1970 г.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент РФ.

Минюст России возглавляет входящий в состав Правительства РФ *Министр юстиции РФ*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ, который имеет семь заместителей, в том числе одного первого заместителя, одного статс-секретаря — заместителя Министра и одного Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра.

Структуру Минюста России образуют 12 департаментов по основным направлениям деятельности министерства:

- Департамент регистрации ведомственных нормативных правовых актов;

- Департамент организации и контроля;

- Департамент нормативно-правового регулирования, анализа и контроля в сфере исполнения уголовных наказаний и судебных актов;

- Департамент государственной службы и кадров;

- Департамент международного права и сотрудничества;

- Департамент уголовного, административного и процессуального законодательства;

- Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления;

- Департамент экономического законодательства;

- Департамент управления делами;

- Департамент по делам некоммерческих организаций;

- Департамент по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой;

- Департамент развития законодательства.

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, в сфере территориального устройства Российской Федерации, организации местного самоуправления, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления,

а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

В структуру Минюста России входит также аппарат Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации (зарубежный аппарат)¹.

При Минюсте России создан *Общественный Совет*².

Основными задачами Минюста России являются:

- 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- 2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) обеспечение деятельности Уполномоченного РФ при Европейском Суде по правам человека — заместителя Министра юстиции РФ;
- 5) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;
- 6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюст России осуществляет следующие **основные полномочия**:

- участвует в организации работы по систематизации законодательства РФ и подготовке Свода законов РФ;
- проводит правовую и антикоррупционную экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов;
- осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов;
- осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов РФ;

¹ Положение об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителе Министра юстиции Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310).

² Положение об Общественном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено приказом Минюста России от 25 декабря 2009 г. № 435).



— организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

— координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по взаимодействию Российской Федерации с Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания, включая организацию и проведение визитов делегаций Комитета в Российскую Федерацию, а также подготовку ответов на доклады Комитета по итогам этих визитов;

— представляет предложения о заключении и выполнении международных договоров РФ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным, уголовным и иным делам;

— получает в установленном порядке¹ от иностранных государств или их компетентных органов запросы о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам и либо исполняет их, либо направляет для исполнения в федеральные органы государственной власти, а также направляет в иностранные государства или в их компетентные органы запросы о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам;

— утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством РФ о нотариате;

— определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов РФ, а также реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории РФ;

— утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, и форму удостоверения адвоката;

— открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах РФ;

— наделяет на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени России;

— осуществляет контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей;

— утверждает совместно с Федеральной нотариальной палатой порядок определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, изменения территории деятельности нотариуса, учреждения и ликвидации должности нотариуса; образует совместно с Федеральной нотариальной палатой апелляционную комиссию по рассмотрению жалоб на решения квалификационных комиссий по приему экзаменов у лиц, желающих получить лицензию на право осуществления нотариальной деятельности; осуществляет иные

¹ Приказ Минюста России от 24 декабря 2007 г. № 249 «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи».

полномочия, предусмотренные Основами законодательства Российской Федерации о нотариате;

— осуществляет правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;

— осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений Минюста России;

— направляет в иностранные государства или в их компетентные органы запросы и иные документы по вопросам передачи лиц, осужденных к лишению свободы, в государства их гражданства или постоянного проживания в соответствии с международными договорами Российской Федерации либо письменными соглашениями с компетентными органами иностранных государств на основе принципа взаимности, а также получает от иностранных государств или их компетентных органов аналогичные запросы и документы и рассматривает их в установленном порядке;

— принимает в пределах своей компетенции решения о нежелательности пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства;

— подготавливает ежегодные доклады Президенту РФ и Правительству РФ о соблюдении законности федеральными органами исполнительной власти при принятии ими нормативных правовых актов, о состоянии работы по исполнению судебных актов и актов иных органов, по исполнению уголовных наказаний, обеспечению условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также по соблюдению законности и прав человека в учреждениях, исполняющих наказания, и в следственных изоляторах и др.

Новым полномочием Минюста России является осуществление *мониторинга правоприменения* в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ, а также функции по координации мониторинга правоприменения, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ, и его методическому обеспечению¹.

Задачами мониторинга правоприменения является обеспечение верховенства закона, ликвидация противоречий между нормативными правовыми актами, устранение коррупциогенных факторов, совершенствование правовой системы России.

¹ Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

Территориальными органами Минюста России являются восемь Главных управлений¹, а также Управления по субъектам РФ².

Регламент Министерства юстиции РФ утвержден приказом Минюста России от 27 января 2010 г. № 8. Дополнительные требования содержит Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, утвержденный приказом Минюста России от 23 марта 2011 г. № 93.

Минюст России осуществляет руководство системой федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждений, возглавляемой Российским федеральным центром судебной экспертизы при Минюсте России³.

Подготовку кадров для министерства осуществляет Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России) и 15 его филиалов по всей стране⁴.

Минюст России является учредителем правового журнала «Человек и закон»⁵.



Это интересно

*Многие знают, что свой профессиональный путь великий русский композитор **Петр Ильич Чайковский** начинал совсем не как музыкант и композитор, а как юрист. В 1859 г. П. И. Чайковский окончил Петербургское училище правоведения (последние три класса училища соответствовали университетскому курсу) «по первому разряду» и поступил на службу в чине титулярного советника в Министерство юстиции. Служил он в «столе прошений». К концу 1860 г. П. И. Чайковский получил повышение: его назначили на должность старшего помощника столоначальника, в которой он прослужил до 1863 г.*

В 1885 г. в честь 50-летия Петербургского училища правоведения П. И. Чайковский написал два «юридических» музыкальных произведения: «Правоведческую песнь» для смешанного хора и «Правоведческий марш» для большого симфонического оркестра⁶.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности двух подведомственных ему федеральных служб — Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний.

¹ Положение о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации (утверждено приказом Минюста России от 3 марта 2014 г. № 25).

² Положение об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации (утверждено приказом Минюста России от 3 марта 2014 г. № 26).

³ URL: <http://www.sudexpert.ru>.

⁴ URL: <http://www.rpa-mu.ru>.

⁵ URL: <http://www.chelovekizakonjournal.ru>.

⁶ Трофимов А. Петр Ильич Чайковский: музыка и право // Судья. 2008. № 5. С. 57.

2. Федеральная служба судебных приставов

Право есть правда, преломленная в социальной обыденности.

*Николай Александрович
Бердяев*

Федеральная служба судебных приставов¹ (ФССП России) подведомственна Министерству юстиции РФ.

Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов». Приказом ФССП России от 29 мая 2012 г. № 256 утвержден Регламент Федеральной службы судебных приставов.

Предельная штатная численность работников центрального аппарата ФССП установлена в количестве 640 единиц; территориальных органов — в количестве 73 919 единиц.

Основными задачами ФССП России являются:

— обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

— организация и осуществление принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством РФ об исполнительном производстве;

— управление территориальными органами ФССП России.

ФССП России осуществляет следующие основные **полномочия**:

1) **обеспечивает** в соответствии с законодательством РФ:

— установленный порядок деятельности судов;

— осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов;

— применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа;

— проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества;

2) **организует** в соответствии с законодательством РФ:

— хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества;

! ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также уполномоченным на ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности (далее - государственный реестр), и на осуществление федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью указанных юридических лиц, включенных в государственный реестр.

¹ Буквально — «приставленный» к суду.

- розыск должника, его имущества, розыск ребенка;
- участие судебных приставов-исполнителей в исполнении решений комиссий по трудовым спорам;

3) осуществляет дознание по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях в пределах своей компетенции;

4) руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности;

5) проводит анализ деятельности территориальных органов и разрабатывает меры по ее совершенствованию;

6) формирует и ведет банки данных, содержащие сведения, необходимые для выполнения задач, возложенных на судебных приставов и др.

ФССП России возглавляет *директор* ФССП России — главный судебный пристав РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Директор имеет первого заместителя и пять заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В *структуре центрального аппарата*¹ ФССП России образованы 15 управлений по основным направлениям деятельности Службы, в том числе:

- Управление организации исполнительного производства;
- Управление организации обеспечения установленного порядка деятельности судов;
- Управление организации дознания;
- Управление организации работы по розыску должников, их имущества и розыску детей и др.

Структурными подразделениями территориальных органов ФССП России являются районные, межрайонные и специализированные отделы².

Деятельность судебных приставов регламентируется Федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Аттестованным сотрудникам присваиваются *классные чины юстиции*.

В зависимости от исполняемых обязанностей судебные приставы подразделяются на две категории:

- 1) судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов;
- 2) судебные приставы-исполнители.

¹ URL: <http://www.fssprus.ru> — официальный сайт ФССП России.

² Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы судебных приставов (утверждено приказом Минюста России от 21 мая 2013 г. № 74).

Судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов обеспечивает в судах безопасность судей, заседателей, участников процесса и свидетелей; выполняет распоряжения председателя суда, а также судьи, председательствующего в судебном заседании, связанные с соблюдением порядка в суде; исполняет решения суда и судьи о применении к подсудимому и другим гражданам предусмотренных законом мер процессуального принуждения, выполняет и другие обязанности в соответствии с Федеральным законом «О судебных приставах».

Судебные приставы в установленных законом случаях и в предусмотренном порядке могут применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие¹.

В соответствии с УПК РФ органы ФССП России наделены правами *органа дознания*. Им подсудственны уголовные дела о преступлениях против правосудия, предусмотренные ч. 1 ст. 294 (воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования); ст. 297 (неуважение к суду); ч. 1 ст. 311 (разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса); ст. 312 (незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации); ст. 315 (неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта) УК РФ.

На *судебных приставах-исполнителей* возложено принудительное исполнение судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Исполнение судебных решений — это показатель уважения к государству. Ведь правосудие считается свершенным, когда выполнено решение суда. ФССП России является единственным уполномоченным органом государственной исполнительной власти, осуществляющим принудительное исполнение судебного решения. Служба обеспечивает правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Минюстом России разработана **Долгосрочная программа повышения эффективности исполнения судебных решений (2011—2020 годы)**².

¹ Постановление Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 776 «Об обеспечении боевым ручным стрелковым и иным оружием, патронами к нему, специальными средствами, оборудованием и снаряжением Федеральной службы судебных приставов».

² URL: <http://www.minjust.ru> — официальный сайт Минюста России.

Судебный пристав-исполнитель вправе совершать следующие **исполнительные действия**:

- вызывать стороны исполнительного производства (их представителей), иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;

- запрашивать необходимые сведения, в том числе персональные данные, у физических лиц, организаций и органов, находящихся на территории РФ, а также на территориях иностранных государств, в порядке, установленном международным договором РФ, получать от них объяснения, информацию, справки;

- проводить проверку, в том числе проверку финансовых документов, по исполнению исполнительных документов;

- давать физическим и юридическим лицам поручения по исполнению требований, содержащихся в исполнительных документах;

- входить в нежилые помещения, занимаемые должником или другими лицами либо принадлежащие должнику или другим лицам, в целях исполнения исполнительных документов;

- с разрешения в письменной форме старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника — без указанного разрешения) входить без согласия должника в жилое помещение, занимаемое должником;

- в целях обеспечения исполнения исполнительного документа накладывать арест на имущество, в том числе денежные средства и ценные бумаги, изымать указанное имущество, передавать арестованное и изъятое имущество на хранение;

- в порядке и пределах, которые установлены законом, производить оценку имущества;

- привлекать специалистов для оценки имущества;

- производить розыск должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел;

- запрашивать у сторон исполнительного производства необходимую информацию;

- рассматривать заявления и ходатайства сторон исполнительного производства и других лиц, участвующих в исполнительном производстве;

- взыскивать исполнительский сбор;

- обращаться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на имущество и сделок с ним, для проведения регистрации на имя должника принадлежащего ему имущества в случаях и порядке, которые установлены законом;



— *устанавливать временные ограничения на выезд должника из Российской Федерации*¹;

— проводить проверку правильности удержания и перечисления денежных средств по судебному акту, акту другого органа или должностного лица;

— совершать иные действия, необходимые для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов.

В случае отсутствия сведений о местонахождении должника по исполнительным документам, содержащим требования о защите интересов России, субъектов РФ, муниципальных образований, требования о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного здоровью или в связи со смертью кормильца, требования об отобрании ребенка, судебный пристав-исполнитель по своей инициативе или по заявлению взыскателя выносит постановление о розыске должника, которое утверждается старшим судебным приставом.

В таком же порядке выносится постановление о розыске имущества должника-гражданина или розыске ребенка, которые осуществляются органами внутренних дел.

При неисполнении должником в установленный срок без уважительных причин требований, содержащихся в исполнительном документе, выданном на основании судебного акта или являющемся судебным актом, судебный пристав-исполнитель вправе по заявлению взыскателя или собственной инициативе вынести постановление о временном ограничении на выезд должника из России.

После возбуждения исполнительного производства судебным приставом-исполнителем могут применяться **меры принудительного исполнения**. Если в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» устанавливается срок для добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, то меры принудительного исполнения применяются после истечения такого срока.

Мерами принудительного исполнения являются:

— обращение взыскания на имущество должника, в том числе на денежные средства и ценные бумаги;

— обращение взыскания на периодические выплаты, получаемые должником в силу трудовых, гражданско-правовых или социальных правоотношений;

— обращение взыскания на имущественные права должника, в том числе на право получения платежей по исполнительному производству, в котором он выступает в качестве взыскателя,

¹ Соглашение ФТС России № 01-69/17, ФССП России № 0001/36 от 29 декабря 2014 г. «О порядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений таможенных органов и иных исполнительных документов».

на право получения платежей по найму, аренде, а также на исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, права требования по договорам об отчуждении или использовании исключительного права на результат интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, право использования результата интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации, принадлежащее должнику как лицензиату;

— изъятие у должника имущества, присужденного взыскателю, а также по исполнительской надписи нотариуса в предусмотренных федеральным законом случаях;

— наложение ареста на имущество должника, находящееся у должника или у третьих лиц, во исполнение судебного акта об аресте имущества;

— обращение в регистрирующий орган для регистрации перехода права на имущество, в том числе на ценные бумаги, с должника на взыскателя в случаях и порядке, которые установлены Законом об исполнительном производстве;

— совершение от имени и за счет должника действия, указанного в исполнительном документе, в случае, если это действие может быть совершено без личного участия должника;

— принудительное освобождение нежилого помещения от пребывания в нем должника и его имущества;

— принудительное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства;

— принудительное освобождение земельного участка от присутствия на нем должника и его имущества;

— иные действия, предусмотренные федеральным законом или исполнительным документом.

Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории РФ.

Надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Указом Президента РФ от 24 января 2006 г. № 42 учреждены официальные символы: геральдический знак — эмблема и флаг Федеральной службы судебных приставов.

МЕРАМИ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ являются действия, указанные в исполнительном документе, или действия, совершаемые судебным приставом-исполнителем в целях получения с должника имущества, в том числе денежных средств, подлежащего взысканию по исполнительному документу.

3. Федеральная служба исполнения наказаний

Искусство законодателя состоит в том, чтобы выгода, извлекаемая злодеем из преступления, была совершенно несоразмерна тому страданию, которое ему за это угрожает.

Клод Адриан Гельвеций

Положение о Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН России) утверждено Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314.

ФСИН России подведомственна Минюсту России.

Деятельность ФСИН России частично регламентируется также Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральными законами от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в

уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

Основными задачами ФСИН России являются:

— исполнение уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых;

— контроль за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений;

— контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

— обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

— обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы или в виде принудительных работ, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов;

— охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан Российской Федерации и лиц без гражданства на территорию РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;

— создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров РФ и федеральных законов;

— организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации и др.

ФСИН России осуществляет следующие **основные полномочия**:

1) **обеспечивает** в соответствии с законодательством РФ:

— правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях;

— безопасность объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Минюста России в порядке, устанавливаемом Министром юстиции РФ;

— точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей, и лиц, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста;

— установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, исполнение режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей;

— исполнение международно-правовых обязательств Российской Федерации по передаче осужденных в государства их гражданства и по экстрадиции;

— правовую, социальную защиту и личную безопасность работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей;

— защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в уголовно-исполнительной системе;

— условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах;

— подготовку уголовно-исполнительной системы к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, ликвидацию их последствий на подведомственных объектах силами и средствами

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

уголовно-исполнительной системы, а также взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти;

— функционирование и развитие сети открытой и шифрованной связи, предоставление телекоммуникационных услуг осужденным и лицам, содержащимся под стражей;

— привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда и др.;

2) осуществляет:

— направление осужденных к месту отбывания наказания, их размещение, а также перевод осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из одних учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в другие в порядке, установленном законодательством РФ;

— меры по обеспечению сотрудников уголовно-исполнительной системы оружием и специальными средствами, по соблюдению правил оборота оружия в уголовно-исполнительной системе в порядке, установленном Правительством РФ;

— медико-санитарное обеспечение осужденных и лиц, содержащихся под стражей, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, а также применение к осужденным принудительных мер медицинского характера и обязательного лечения;

— подготовку материалов о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, освобождаемых из мест лишения свободы, для представления в Минюст России;

— контроль деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также контроль за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных, лиц, содержащихся под стражей, и лиц, к которым применена мера пресечения в виде домашнего ареста;

— охрану учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

— организацию в пределах своей компетенции специальных перевозок осужденных и лиц, содержащихся под стражей, их конвоирование и охрану на период конвоирования;

— меры по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей и др.;

3) принимает участие:

— в подготовке материалов, необходимых для рассмотрения ходатайств осужденных о помиловании;

— в разработке и проведении правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, касаю-

щихся деятельности уголовно-исполнительной системы, по поручению Минюста России;

- в разработке федеральных программ развития и укрепления уголовно-исполнительной системы;

- в порядке, установленном законодательством РФ, в разработке специальной техники, специальных средств, используемых в уголовно-исполнительной системе, а также осуществляет их закупку, хранение, ремонт и списание;

4) организует:

- общее образование, среднее профессиональное образование и профессиональное обучение, а также обучение осужденных в заочной форме, в том числе с применением дистанционных образовательных технологий и электронного обучения, в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования;

- осуществляемую учреждениями уголовно-исполнительной системы *оперативно-розыскную деятельность* в соответствии с законодательством РФ;

- проведение с осужденными и лицами, содержащимися под стражей, воспитательной работы, направленной на их исправление;

- взаимодействие со средствами массовой информации и редакционно-издательскую деятельность в целях выполнения задач, возложенных на уголовно-исполнительную систему;

- исполнение актов об амнистии и помиловании и др.

ФСИН России возглавляет *директор*, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Директор имеет первого заместителя и шесть заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ.

Аттестованным сотрудникам ФСИН России присваиваются специальные звания *внутренней службы*¹.

В соответствии с Федеральным законом 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» в каждом субъекте РФ образованы *общественные наблюдательные комиссии*. Члены комиссии назначаются Советом Общественной палаты РФ из числа кандидатов, предложенных общероссийскими, межрегиональными или региональными общественными правозащитными объединениями, имеющими государственную регистрацию и действующими не менее пяти лет.



¹ Приказ Минюста России от 17 апреля 2018 г. № 70 «Об утверждении перечней должностей, замещаемых лицами рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава в уголовно-исполнительной системе, и соответствующих этим должностям специальных званий».

Члены комиссии вправе посещать места отбывания административного задержания и административного ареста, места отбывания дисциплинарного ареста, следственные изоляторы (СИЗО), изоляторы временного содержания (ИВС), тюрьмы, дисциплинарные воинские части, гауптвахты при соблюдении установленных в них правил внутреннего распорядка.

Что касается содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, то его могут оказывать также общественные объединения. Основными формами такого содействия являются участие (в том числе материальное) в решении вопросов их трудового, жилищно-бытового устройства, медицинского обслуживания, социального обеспечения, обеспечения свободы совести и вероисповедания, получения образования и профессиональной подготовки, помощи по организации досуга, правового просвещения, улучшения библиотечного обслуживания, пропаганды законопослушного поведения, здорового образа жизни и иные формы.

В *структуре центрального аппарата* ФСИН России образованы 19 управлений по основным направлениям деятельности Службы, в том числе:

- Главное оперативное управление;
- Управление режима и надзора;
- Управление исполнения приговоров и специального учета;
- Управление следственных изоляторов центрального подчинения;
- Управление организации исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества;
- Управление охраны и конвоирования;
- Управление организации производственной деятельности и трудовой адаптации осужденных;
- Управление воспитательной социальной и психологической работы и др.

Территориальными органами¹ ФСИН России являются главные управления, управления и отделы по субъектам РФ.

Статистика

В местах лишения свободы содержится более 500 тыс. человек, склонных к различным формам деструктивного поведения, более 650 тыс., или 93% осужденных и содержащихся в следственных изоляторах состоят на диспансерном учете по поводу различных заболеваний, около 365 тыс. человек больны социально значимыми заболеваниями, в том числе 57,5 тыс. — психически

¹ Приказ Минюста России от 1 апреля 2015 г. № 77 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы исполнения наказаний».

ми расстройств, 30,8 тыс. — активным туберкулезом, 55,7 тыс. — ВИЧ-инфекцией, 53,5 тыс. — наркоманией.

Более 17,1% осужденных являются инвалидами, нетрудоспособными или ограниченно трудоспособными. Более 80% осужденных при поступлении не имели профессиональных и трудовых навыков либо их утратили. Около 87,6 тыс. осужденных нуждаются в получении обязательного основного образования¹.



С учетом состояния здоровья и социальных характеристик осужденных уголовно-исполнительную систему предстоит преобразовать, по сути, в реабилитационную систему, способствующую физическому и духовному оздоровлению осужденных, приобретению необходимой профессии и образования, возвращению обществу законопослушных и дееспособных граждан.

В целях решения данных задач распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р утверждена **Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года**.

Основными целями Концепции являются:

- повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития;

- сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы, за счет повышения эффективности социальной и психологической работы в местах лишения свободы и развития системы *постпенитенциарной*² помощи таким лицам;

- *гуманизация*³ условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- совершенствование уголовно-исполнительной политики (организации исполнения наказаний), направленной на *социализацию*⁴ осужденных;

- изменение структуры уголовно-исполнительной системы, создание новых видов учреждений, осуществляющих исполнение наказаний в виде лишения свободы, отказ от коллективной формы содержания осужденных;

¹ URL: <http://www.fsin.rf> — официальный сайт ФСИН России.

² Происходит от лат. poenitentarius — покаянный, исправительный — относящийся к наказанию.

³ Происходит от лат. humanus — человеческий.

⁴ Происходит от лат. socialis — общественный.

— осуществление раздельного содержания осужденных с учетом тяжести совершенного преступления и криминологической характеристики осужденного;

— изменение идеологии применения основных средств исправления осужденных в местах лишения свободы с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки ее к жизни в обществе;

— разработка форм проведения воспитательной работы, организации образовательного процесса и трудовой занятости осужденных в новых условиях отбывания наказания;

— модернизация и оптимизация системы охраны исправительных учреждений и следственных изоляторов, укрепление материальной базы следственных изоляторов, исправительных учреждений, уголовно-исполнительных инспекций;

— повышение эффективности управления уголовно-исполнительной системой с учетом ее новой структуры, в том числе путем формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;

— расширение сферы применения наказаний и иных мер, не связанных с лишением свободы;

— внедрение современных технологий и технических средств в практику исполнения наказаний;

— совершенствование ведомственного контроля, обеспечение гласности в деятельности уголовно-исполнительной системы, ее подконтрольности институтам гражданского общества, создание условий для участия общественности в решении стоящих перед уголовно-исполнительной системой задач;

— развитие международного сотрудничества с пенитенциарными системами иностранных государств, международными органами и неправительственными организациями.

На втором этапе реализации Концепции предусматривается создание правовых и организационных условий для замены существующей системы исправительных учреждений на два основных вида учреждений — **тюрьмы** (общего, усиленного и особого режимов) и **колонии—поселения** (с обычным и усиленным наблюдением) при сохранении учреждений, созданных для выполнения специальных задач — лечебно-исправительных и лечебно-профилактических, а также преобразование воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры для лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте.

Планируется разработка основанных на стандартах **Европейских пенитенциарных правил** (Рекомендация Рес (2006) 2 Комитета Министров Совета Европы)¹ моделей тюрьмы и ко-

¹ URL: http://www.prison.org/law/eur_pr.shtml — сайт Центра содействия реформе уголовного правосудия «Тюрьма и воля».

лонии-поселения с учетом требований безопасности общества и персонала уголовно-исполнительной системы, а также необходимости реализации целей исправления осужденных.

В целях реализации перехода на тюремную систему понадобится 428 тюрем. Строительство тюрем по европейским стандартам и технологиям оценивается в 120 млрд. руб., так как в каждом планируемом блоке содержания на 50 осужденных предполагаются комнаты разогрева пищи, спортивный зал, душевые кабины, комнаты проведения культурно-воспитательных мероприятий, кабинеты психолога, социального работника, службы надзора и конвоирования и т.д.

Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 2018 г. № 420 утверждена **федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018—2026 годы)»**.

Целью Программы является приведение условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в соответствие с законодательством РФ и международными стандартами, а также приведение условий отбывания наказания осужденными в соответствие с законодательством РФ.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- реконструкция и строительство следственных изоляторов, в которых условия содержания подозреваемых и обвиняемых будут соответствовать законодательству РФ и международным стандартам;

- реконструкция и строительство исправительных, лечебных исправительных, лечебно-профилактических учреждений (больниц, лечебных корпусов, медицинских частей и здравпунктов), в которых условия отбывания наказания осужденными будут соответствовать законодательству РФ;

- создание дополнительных рабочих мест для осужденных.

В ноябре 2009 г. в исправительных учреждениях и следственных изоляторах прошла восьмая в истории пенитенциарной системы России *специальная перепись осужденных* и лиц, содержащихся под стражей (первая проводилась в 1926 г., седьмая — в 1999 г.)¹.

Статистика

По состоянию на 1 января 2019 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) содержалось 563 166 чел., в том числе:

— в 707 исправительных колониях отбывало наказание 460 923 чел., в том числе:

¹ Характеристика осужденных, отбывающих лишение свободы (по материалам специальной переписи осужденных 2009 г.) / науч. ред. В. И. Селиверстов. М.: Юриспруденция, 2010.

— в 123 колониях-поселениях отбывало наказание 33 909 чел.;
— в 7 исправительных колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы отбывало наказание 2 029 чел.

В 112 следственных изоляторах и 97 помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов при колониях, содержалось 99 722 чел.

В 8 тюрьмах отбывало наказание 1 212 чел.

В 23 воспитательных колониях для несовершеннолетних (в том числе 2 — для девушек) отбывало наказание 1 309 чел.

В учреждениях УИС содержалось 45 143 женщины, в том числе 36 253 — в исправительных колониях, лечебно-исправительных учреждениях, лечебно-профилактических учреждениях и 8 890 — в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов при колониях. При женских колониях имеется 13 домов ребенка, в которых проживает 479 детей.

В состав УИС также входят:

— 81 федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция» и 1 347 их филиалов, в которых состоят на учете 508 403 чел., осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, и 6 929 чел., подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении преступлений, находящихся под домашним арестом;

— 31 федеральное государственное унитарное предприятие, находящееся в ведении ФСИН России, 569 центров трудовой адаптации осужденных, 75 производственных мастерских.

При исправительных учреждениях имеется 283 общеобразовательные организации и 503 их филиала, 302 профессиональных образовательных учреждения ФСИН России и 412 их структурных подразделения.

В целях реализации прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных на свободу совести и свободу вероисповедания в учреждениях ФСИН России функционирует 705 объектов зданий, сооружений, используемых для проведения религиозных обрядов и церемоний, в том числе: 624 здания и сооружения, выделяемые для лиц, исповедующих православие, 62 — для лиц, исповедующих ислам, 11 — для лиц, исповедующих буддизм, 3 — для лиц, исповедующих католицизм.

Действует более 670 помещений, предоставляемых подозреваемым, обвиняемым и осужденным, для проведения религиозных обрядов и церемоний, пользования предметами культа и религиозной литературой, в том числе: 345 помещений для лиц, исповедующих православие, 274 — для лиц, исповедующих ислам, 15 — для лиц, исповедующих иудаизм.

Штатная численность персонала УИС, финансируемого из средств федерального бюджета составляет 295 967 чел., в

том числе начальствующий состав — 225 284 чел. (в том числе переменный состав — 5 910 чел.).

В составе УИС действуют 7 учреждений высшего образования с одним филиалом, в том числе Академия права и управления, 3 института повышения квалификации, один межрегиональный учебный центр, 9 учебных центров территориальных органов, научно-исследовательский институт уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательский институт информационных технологий.

Имеется объединенная редакция, издающая журналы «Преступление и наказание», «Ведомости уголовно-исполнительной системы», газету «Казенный дом»¹.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место Министерства юстиции в системе правоохранительных органов России?
2. Какова история становления и развития органов юстиции?
3. Какие функции Минюста России вы знаете?
4. Какие правоохранительные органы подведомственны Минюсту России?
5. Каковы основные задачи ФССП России?
6. Какие существуют категории судебных приставов?
7. Каковы основные задачи ФСИН России?
8. Какие органы и учреждения входят в уголовно-исполнительную систему?
9. Каковы основные направления развития российской пенитенциарной системы?
10. Как осуществляется общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания?



¹ URL: <http://www.фсин.рф>.

Глава 19. Органы выявления и расследования преступлений

1. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность

Закон повелевает то, что следует делать, и запрещает противное этому.

Марк Тулий Цицерон

В соответствии со ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) на территории РФ право осуществлять оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД) предоставляется **оперативным подразделениям**:

- 1) органов внутренних дел РФ (МВД России);
- 2) органов Федеральной службы безопасности (ФСБ России);
- 3) федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны (ФСО России);
- 4) таможенных органов РФ (ФТС России);
- 5) Службы внешней разведки РФ (СВР России);
- 6) Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России).

Оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны РФ (Главного управления Генерального штаба Вооруженных Сил РФ) проводит **оперативно-розыскные мероприятия** (далее — ОРМ) только в целях обеспечения собственной безопасности и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий указанных выше органов.

Оперативные подразделения органов, осуществляющих ОРД, вправе проводить совместно с работниками уголовно-исполнительной системы ОРМ в следственных изоляторах (СИЗО) уголовно-исполнительной системы.

Задачами ОРД являются:

— выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;

— осуществление розыска лиц,

ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ — вид деятельности, осуществляемый гласно и негласно оперативными подразделениями уполномоченных государственных органов посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;

— добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;

— установление имущества, подлежащего конфискации.

ОРД основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах *конспирации*¹, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Органы и должностные лица, осуществляющие ОРД, при проведении ОРМ должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции.

Органам (должностным лицам), осуществляющим ОРД, **запрещается:**

— проводить ОРМ в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения;

— принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности;

— разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения ОРМ, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

— подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (*провокация*)²;

— фальсифицировать результаты ОРД.

При осуществлении оперативно-розыскной деятельности проводятся следующие **оперативно-розыскные мероприятия:**

- 1) опрос;
- 2) наведение справок;
- 3) сбор образцов для сравнительного исследования;
- 4) проверочная закупка;
- 5) исследование предметов и документов;

¹ Происходит от лат. *conspiratio* — заговор — методы, применяемые для сохранения тайны.

² Происходит от лат. *provocatio* — вызов.



- 6) наблюдение;
- 7) отождествление личности;
- 8) обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств;
- 9) контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений;
- 10) прослушивание телефонных переговоров;
- 11) снятие информации с технических каналов связи;
- 12) оперативное внедрение;
- 13) контролируемая поставка;
- 14) оперативный эксперимент;
- 15) получение компьютерной информации.

Приведенный перечень ОРМ может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

В ходе проведения ОРМ используются информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде.

Запрещается проведение ОРМ и использование специальных и иных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации, не уполномоченными на то законом физическими и юридическими лицами.

Основаниями для проведения ОРМ являются:

- 1) наличие возбужденного уголовного дела;
- 2) ставшие известными органам, осуществляющим ОРД, сведения:
 - о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;
 - событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации;
 - лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;
 - лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов;
- 3) поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания или определения суда по уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении, находящимся в их производстве;
- 4) запросы других органов, осуществляющих ОРД;
- 5) постановление о применении мер безопасности в отно-

шении защищаемых лиц, осуществляемых уполномоченными на то государственными органами в порядке, предусмотренном законодательством РФ;

б) запросы международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами РФ.

Рассмотрение материалов об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении ОРМ осуществляется *судом*, как правило, по месту проведения таких мероприятий или по месту нахождения органа, ходатайствующего об их проведении. Указанные материалы рассматриваются уполномоченным на то судьей единолично и незамедлительно. Судья не вправе отказать в рассмотрении таких материалов в случае их представления.

При защите жизни и здоровья граждан, их конституционных прав и законных интересов, а также для обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств допускается *вынужденное причинение вреда* правоохраняемым интересам должностным лицом органа, осуществляющего ОРД, либо лицом, оказывающим ему содействие, совершаемое при правомерном выполнении указанным лицом своего служебного или общественного долга.

ОРМ вместе со следственными действиями направлены на противодействие преступности и носят правовой характер. Различия между ними проявляются в следующем:

— различна правовая база их производства (следственные действия проводятся в соответствии с нормами УПК РФ, а ОРМ осуществляются на основании Закона об ОРД и подзаконных актов);

— различны пределы производства этих действий (следственные действия производятся только после возбуждения уголовного дела, а ОРМ могут проводиться и до его возбуждения);

— различны результаты этих действий (в результате следственных действий получаются доказательства, а в результате ОРМ — лишь сведения, которые станут доказательствами только после закрепления их процессуальным путем).

Сведения об используемых или использованных при проведении негласных ОРМ силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах ОРД, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и о тактике проведения ОРМ составляют *государственную*

тайну и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД.

Предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Контроль за ОРД осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральным законодательством. Надзор за законностью производства этих действий возложен на Генерального прокурора РФ и уполномоченных им прокуроров.

2. Органы дознания

Только слабые совершают преступления: сильно-му и счастливому они не нужны.

*Франсуа-Мари Аруэ
де Вольтер*

Перечень органов дознания приведен в ст. 40 **Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации** (далее — УПК РФ) от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Условно их можно подразделить на три категории:

- 1) органы, производящие дознание в силу наделения их полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности;
- 2) органы и должностные лица, для которых процессуальная деятельность не является одним из основных и постоянных видов деятельности;
- 3) должностные лица, которым предоставлены ограниченные полномочия органов дознания только по возбуждению уголовного дела и выполнению неотложных следственных действий (в юридической литературе их иногда называют органами, приравненными к органам дознания, либо *органами дознания с ограниченной или чрезвычайной компетенцией*).

К **органам дознания первой категории** относятся органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению ОРД.

Таким образом, п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ не содержит развернутого перечня органов дознания, является бланкетным и отсылает к ст. 13 Закона об ОРД, которая содержит перечень из шести органов, полномочных осуществлять дознание в силу наделения их полномочиями по осуществлению ОРД:

- 1) органы внутренних дел РФ;
- 2) органы федеральной службы безопасности;

- 3) федеральные органы государственной охраны;
- 4) таможенные органы РФ;
- 5) органы Службы внешней разведки РФ;
- 6) органы Федеральной службы исполнения наказаний.

Следует особо подчеркнуть, что указанные органы *обладают двойной компетенцией, являясь одновременно оперативно-розыскными органами и органами дознания.*

К **органам дознания второй категории** относятся:

- 1) органы Федеральной службы судебных приставов;
- 2) начальники органов военной полиции Вооруженных Сил РФ, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов;
- 3) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

Указанные органы *не наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.* Кроме того процессуальная деятельность для данных органов не составляет основного содержания их практической деятельности, является второстепенной, дополнительной, осуществляемой только при определенных условиях.

Так, основными функциями государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является обеспечение пожарной безопасности, тушение пожаров, установка пожарной сигнализации и т.д. Дознание же производится для установления причин пожара, выявления поджогов, нарушений правил пожарной безопасности и др., являющихся уголовно наказуемыми деяниями.

На органы дознания возлагается:

— дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно (гл. 32 УПК РФ);

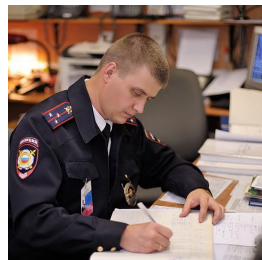
— выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно (ст. 157 УПК РФ);

— исполнение письменных поручений следователя о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, аресте, производстве иных процессуальных действий;

— оказание содействия следователю при осуществлении следственных и процессуальных действий (в том числе и посредством участия в качестве специалистов);

— производство экспертиз по уголовным делам.

Органу дознания, наделенному в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению ОРД, следова-



телем по уголовным делам, находящимся в его производстве, может быть дано письменное поручение о проведении ОРМ.

Таким образом, органы дознания первого и второго вида вправе в пределах своей компетенции осуществлять производство по уголовному делу в полном объеме и через прокурора направлять его в суд.

К органам дознания (должностным лицам) *«чрезвычайной компетенции»* относятся:

1) капитаны морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных на данных судах;

2) руководители геологоразведочных партий и зимовок, начальники российских антарктических станций и сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания первого вида, — по уголовным делам о преступлениях, совершенных по месту нахождения этих партий, зимовок, станций, сезонных полевых баз;

3) главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации — по уголовным делам о преступлениях, совершенных в пределах территории данных представительств и учреждений.

Процессуальные функции для указанных должностных лиц являются *экстраординарными*¹, исключительными в силу их особого территориального положения и удаленности от места расположения органов дознания первого вида. На эти органы возлагаются ограниченные полномочия лишь по возбуждению уголовного дела и выполнению неотложных следственных действий. Данная процессуальная деятельность не является самостоятельной, а выполняет вспомогательную функцию по отношению к предварительному следствию или дознанию — сбор и проверка доказательств при угрозе их утраты и невозможности возбуждения уголовного дела и выполнения следственных действий следователем или органами дознания «широкой компетенции».

Полномочия органа дознания возлагаются на дознавателя начальником органа дознания или его заместителем. При этом полномочиями дознавателя не может быть наделено лицо, которое проводило или проводит по данному уголовному делу ОРМ.

Действующий уголовно-процессуальный закон существенно расширил полномочия дознавателя в сравнении с

! Согласно п. 7 ст. 5 УПК РФ ДОЗНАВАТЕЛЬ — это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ.

¹ Происходит от лат. extra — вне + ordo — порядок — чрезвычайный, необыкновенный.

лицом, производящим дознание по УПК РСФСР 1960 г. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 41 УПК РФ дознаватель уполномочен: самостоятельно проводить следственные и иные процессуальные действия и принимать процессуальные решения, за исключением случаев, когда в соответствии с УПК РФ на это требуется согласие начальника органа дознания, согласие прокурора и (или) судебное решение; давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения о проведении ОРМ, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении; в соответствии с уголовно-процессуальным законом осуществлять иные полномочия.

Письменные указания прокурора и начальника органа дознания, данные в соответствии с УПК РФ, обязательны для дознавателя. При этом дознаватель вправе обжаловать указания начальника органа дознания прокурору, а указания прокурора — вышестоящему прокурору. Однако обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнения, т.е. он в полной мере не обладает процессуальной самостоятельностью следователя.

Статья 40.1 УПК РФ регламентирует полномочия начальника подразделения дознания, который по отношению к находящимся в его подчинении дознавателям уполномочен: поручать дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ, выполнение неотложных следственных действий либо производство дознания по уголовному делу; изымать уголовное дело у дознавателя и передавать его другому дознавателю с обязательным указанием оснований такой передачи; отменять необоснованные постановления дознавателя о приостановлении производства дознания по уголовному делу; вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

Начальник подразделения дознания вправе возбудить уголовное дело в порядке, установленном УПК РФ, принять уголовное дело к своему производству и произвести дознание в полном объеме, обладая при этом полномочиями дознавателя, а в случаях, если для расследования уголовного дела была создана группа дознавателей, — полномочиями руководителя этой группы.

При осуществлении своих полномочий начальник подразделения дознания вправе: проверять материалы уголовного дела; давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

Указания начальника подразделения дознания по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, но могут быть обжалованы им начальнику органа дознания или прокурору. Обжалование указаний не приостанавливает их исполнения. При этом дознаватель вправе представить начальнику органа дознания или прокурору материалы уголовного дела и письменные возражения на указания начальника подразделения дознания.

Статья 40.2 УПК РФ регламентирует полномочия **начальника органа дознания**, который уполномочен: поручать проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ, а также производство дознания и неотложных следственных действий по уголовному делу, лично рассматривать сообщения о преступлении и участвовать в их проверке; продлевать срок проверки сообщения о преступлении.

При осуществлении своих полномочий начальник органа дознания вправе: проверять материалы проверки сообщения о преступлении и материалы уголовного дела, находящиеся в производстве органа дознания, дознавателя; давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий; рассматривать материалы уголовного дела и письменные возражения дознавателя на указания начальника подразделения дознания и принимать по ним решение;

Начальник органа дознания также уполномочен: поручать должностным лицам органа дознания исполнение письменных поручений следователя, дознавателя о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и о производстве иных процессуальных действий, а также об оказании содействия при их осуществлении; принимать решение о производстве дознания группой дознавателей и об изменении ее состава; выносить постановление о восстановлении дознавателем утраченного уголовного дела либо его материалов.

Кроме того, начальник органа дознания вправе: возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного дознания, производстве дознания в общем порядке, пересоставлении обвинительного акта или обвинительного постановления; утверждать обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу.

Начальник органа дознания по отношению к дознавателям, уполномоченным им осуществлять предварительное расследование в форме дознания, обладает полномочиями начальника подразделения дознания, предусмотренными ~~статьей~~ 40.1 УПК РФ.

В органах внутренних дел РФ полномочия начальника органа дознания осуществляют также заместители начальника полиции.

Дознание — это форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем) по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно.

Дознание заканчивается либо прекращением уголовного дела, либо составлением обвинительного акта. Обвинительный акт, составленный дознавателем, утверждается начальником подразделения дознания. Материалы уголовного дела вместе с обвинительным актом направляются прокурору.

При этом в соответствии с подследственностью (ч. 3 ст. 151 УПК РФ) собственно *дознание* производится дознавателями: органов внутренних дел, пограничных органов федеральной службы безопасности, органов ФССП России, органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы; следователями Следственного комитета РФ.

Остальные органы дознания вправе проводить лишь *неотложные следственные действия* (ст. 157 УПК РФ).

После производства неотложных следственных действий и не позднее 10 суток со дня возбуждения уголовного дела орган дознания направляет уголовное дело руководителю следственного органа.

После направления уголовного дела руководителю следственного органа орган дознания может производить по нему следственные действия и ОРМ только по поручению следователя. В случае направления руководителю следственного органа уголовного дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания обязан принимать розыскные и оперативно-розыскные меры для установления лица, совершившего преступление, уведомления следователя об их результатах.

Главой 32.1 УПК РФ предусмотрено проведение дознания в сокращенной форме. Оно проводится по делам о преступлениях небольшой или средней тяжести, если они возбуждены в отношении конкретного лица, которое признает свою вину, характер и размер причиненного ущерба, не оспаривает правовую оценку своих действий и если нет обстоятельств, препятствующих производству дознания в сокращенной форме (ст. 226.6 УПК РФ).

Под ДОЗНАНИЕМ понимают процессуальную деятельность дознавателя, осуществляемую под надзором прокурора, контролем со стороны суда и начальника подразделения дознания, состоящую в установлении обстоятельств очевидных преступлений небольшой или средней тяжести, формировании обвинения в целях быстрого рассмотрения и разрешения уголовного дела в суде.

В ходе сокращенного дознания проводятся следственные и иные процессуальные действия, не производство которых может повлечь невосполнимую утрату следов преступления и иных доказательств.

Оно проводится в срок до 15 суток с составлением обвинительного постановления и направляется прокурору, после утверждения которым уголовное дело поступает в суд для рассмотрения.

3. Органы предварительного следствия

Самое большое преступление — это безнаказанность.

Джордж Бернард Шоу

УПК РФ закрепляет традиционную для России смешанную форму уголовного процесса: *инквизиционное*¹ (тайное и письменное) досудебное производство и состязательное (устное и гласное) судебное разбирательство.

Досудебное производство осуществляется в двух формах: предварительного следствия и дознания. Оно проводится по большинству уголовных дел (за исключением дел частного обвинения).

В настоящее время в соответствии с ч. 2 ст. 151 УПК РФ предварительное следствие производится *следователями*:

- 1) Следственного комитета РФ;
- 2) органов федеральной службы безопасности;
- 3) органов внутренних дел РФ.

! Под **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ** следует понимать стадию (обособленную часть) уголовного судопроизводства, в которой органы предварительного следствия и дознания под надзором прокурора, ведомственным и судебным контролем устанавливают обстоятельства преступления, изобличают лиц, причастных к его совершению, формируют обвинение в целях осуществления правосудия по уголовным делам.

Из истории

В ходе судебной реформы 1864 г. следствие было отделено от полиции и передано в судебное ведомство, появились так называемые «судебные следователи». Контроль за деятельностью следователей возлагался на суды, которые вправе были прекращать производство следствия, направлять следователям соответствующие предписания, рассматривать жалобы на их действия и решения. Следователи назначались на должность министром юстиции по представлению губернатора с согласия губернского прокурора.

Декретом о суде № 1 от 22 ноября (5 декабря) 1917 г. дореволюционный институт судебных следователей был

¹ Происходит от лат. *inquisitio* — розыски, расследование, исследование.

упразднен, а их полномочия переданы следственным комиссиям, действовавшим в составе трех человек. Контроль за ними возлагался на судебные органы. В июне 1920 г. было принято решение об упразднении коллегальности на предварительном следствии и о предоставлении следователям процессуальной самостоятельности. В мае 1922 г. в состав органов прокуратуры в качестве самостоятельного структурного подразделения включается следственный аппарат. С 1928 г. прокуратура приобретает монопольное право на производство предварительного следствия по всем без исключения уголовным делам. С 1963 г. право производства предварительного следствия было предоставлено органам внутренних дел.

Впоследствии право производства предварительного следствия получили органы Федеральной службы безопасности и Федеральной службы налоговой полиции (действовала с 1993 по 2003 гг.). С 2003 по 2016 гг. действовал следственный департамент Федеральной службы **РФ** по контролю за оборотом наркотиков.

В органы предварительного следствия в системе МВД России входят:

- Следственный департамент МВД России;
- следственная часть Главного управления МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу;
- следственные управления (отделы) управлений на транспорте МВД России по федеральным округам;
- следственные управления (отделы) линейных управлений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- главные следственные управления (управления, отделы) министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам РФ;
- следственные управления (отделы, отделения, группы) управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управлений, отделов, отделений МВД России на части территорий административных центров субъектов РФ, управлений, отделов, отделений МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах;
- следственное управление управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве;
- следственный отдел Управления МВД России на комплексе «Байконур»;

— следственные отделы (отделения, группы) линейных отделов, отделений МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Органы предварительного следствия возглавляет Следственный департамент, положение о котором утверждается Министром внутренних дел РФ¹.

Следственный департамент возглавляет заместитель Министра внутренних дел РФ — начальник Следственного департамента МВД России, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

В настоящее время следователями органов внутренних дел расследуется основная масса уголовных дел — около 85%.

Следственный аппарат ФСБ России представляет структуру из двух звеньев:

— Следственное управление (центральный аппарат);

— следственные отделы региональных управлений ФСБ России по субъектам РФ.

В составе следственных подразделений имеются должности следователей, старших следователей и следователей по особо важным делам.

Деятельность следователей ФСБ РФ контролируется руководителями следственных подразделений, а надзор за их деятельностью осуществляют органы военной прокуратуры.

4. Следственный комитет Российской Федерации

За каждым большим состоянием кроется нераскрытое преступление.

Чарльз Диккенс

С 15 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и начал свою работу новый самостоятельный федеральный государственный орган, осуществляющий функции в сфере уголовного судопроизводства. Он создан на базе Следственного комитета при прокуратуре РФ, который действовал с 2007 по 2010 гг. и является его правопреемником.

Реорганизация предпринята в целях совершенствования деятельности органов предварительного следствия. Одна из мер, направленных на повышение эффективности и качества предварительного расследования, — разграничение функций прокурорского надзора и предварительного следствия.

¹ Приказ МВД России от 1 июля 2011 г. № 780 «Об утверждении Положения о Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Из истории

Впервые в России идея создания следственного ведомства, организационно и функционально независимого от иных органов государственной власти, была реализована Петром I в ходе судебной реформы, одним из направлений которой стало разделение уголовного процесса на стадии предварительного расследования и судебного разбирательства.

В 1713 г. были учреждены первые специализированные следственные органы России — «майорские» следственные канцелярии, которые в соответствии с Наказом «майорским» следственным канцеляриям от 9 декабря 1717 г. были подчинены непосредственно Петру I. К подследственности этих органов были отнесены дела о наиболее опасных деяниях, посягающих на основы государственности, в первую очередь о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти (взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги, мошенничество).

Таким образом, при Петре I впервые была сформирована концепция вневедомственного предварительного следствия. В соответствии с ней следственный аппарат рассматривался как правоохранительное ведомство, специализирующееся исключительно на расследовании наиболее опасных преступлений, посягающих на интересы государства, и наделенное в связи с этим широкими процессуальными полномочиями, самостоятельностью и организационной независимостью от других органов государственной власти.

К сожалению, после смерти Петра I учрежденные им независимые следственные органы упразднили, а концепция вневедомственной модели организации следственных органов была надолго забыта.



В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации (далее — СК РФ) не входит ни в одну из ветвей государственной власти (как и прокуратура). По сути, реализуемая им следственная власть является продолжением президентской власти и может рассматриваться как элемент сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Руководство деятельностью СК РФ осуществляет Президент РФ.

Основными задачами СК РФ являются:

— оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной УПК РФ;

- обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов СК РФ и их должностных лиц;

- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

- осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

- разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве;

- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

- определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

СК РФ расследует в основном уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, в том числе совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, о преступлениях, совершенных депутатами, судьями, прокурорами, военнослужащими, должностными лицами правоохранительных органов, а также о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью.

К числу полномочий СК РФ относится рассмотрение обращений граждан, содержащих сообщения о преступлениях, ходатайства по уголовным делам и жалобы на действия (бездействие) следственных органов и следователей. Ответы на обращения граждан должны быть мотивированными.

Закон предоставляет сотрудникам СК РФ беспрепятственно входить на территории и в помещения, занимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, иными предприятиями и организациями, и требовать от должностных лиц предоставления необходимых документов, материалов и сведений. Сотрудники СК РФ вправе входить в помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, если у них имеются достаточные основания полагать, что там совершено (совершается) преступление или что там находятся лица, подозреваемые в совершении преступлений.

Принципы деятельности СК РФ практически совпадают с принципами деятельности прокуратуры. К ним относятся: неза-

висимость, гласность, деполитизация, запрет совместительства (кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности), недопустимость вмешательства в деятельность СК РФ, обязательность исполнения требований сотрудников СК РФ.

СК РФ является единой федеральной централизованной системой следственных органов и учреждений СК РФ и действует на основе подчинения нижестоящих руководителей вышестоящим и Председателю СК РФ.

В *систему* СК РФ входят:

- центральный аппарат СК РФ (*высшее звено*);
- главные следственные управления и следственные управления СК РФ по субъектам РФ (в том числе их подразделения по административным округам) и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы СК РФ (*среднее звено*);
- межрайонные следственные отделы, следственные отделы и следственные отделения СК РФ по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные) следственные подразделения СК РФ (*основное звено*).

Так, в г. Москве действует Главное следственное управление СК РФ, 9 следственных управлений по административным округам, следственные отделы по Зеленоградскому, Троицкому и Новомосковскому административным округам, следственный отдел по расследованию преступлений на метрополитене, особо режимных объектах и в экологической сфере, а также 29 межрайонных и четыре районных следственных отдела¹.

Как видно, выстроенная законом иерархия следственных органов, входящих в систему СК РФ, соответствует как административно-территориальному устройству России (федеральный центр — субъекты РФ — районы и города областного или районного значения), так и предметному принципу организации уголовного преследования по уголовным делам, отнесенным уголовно-процессуальным законом к подследственности следователей СК РФ.

В систему СК РФ входят научные, образовательные (в том числе общеобразовательные, кадетские), санаторно-курортные, оздоровительные, реабилитационные, культурные организации, физкультурно-спортивные организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии, иные создаваемые для обеспечения деятельности СК РФ организации, являющиеся юридическими лицами, а также экспертные и ревизионные подразделения, информационные подразделения, подразделения физической защиты для обеспечения безопасности сотрудников СК РФ.

¹ URL: <http://www.moscow.siedcom.ru>.

К категории *специализированных следственных органов* относятся приравненные к следственным управлениям СК РФ по субъектам РФ следственные управления на транспорте, Волжское межрегиональное природоохранное следственное управление, следственный отдел (на правах управления) на комплексе «Байконур», следственный отдел (на правах управления) в ЗАТО «Межгорье», военные следственные органы и входящие в их структуру следственные подразделения¹.

В составе транспортных действуют: Московское межрегиональное, Северо-Западное, Приволжское, Южное, Уральское, Западно-Сибирское, Восточно-Сибирское и Дальневосточное следственные управления на транспорте, юрисдикция которых распространяется на объекты железнодорожного, воздушного и водного транспорта.

В состав центрального аппарата СК РФ входят:

- 1) Главное управление по расследованию особо важных дел:
 - Следственное управление;
 - Контрольно-следственное управление;
- 2) Главное следственное управление:
 - Управление по расследованию преступлений против личности и общественной безопасности;
 - Управление по расследованию преступлений против государственной власти и в сфере экономики;
 - Управление по расследованию преступлений, связанных с применением запрещенных средств и методов войны;
 - Управление по расследованию преступлений, совершенных должностными лицами правоохранительных органов;
 - Управление контроля за следственными органами;
 - Первое следственное управление (г. Ростов-на-Дону);
 - Второе следственное управление (г. Санкт-Петербург);
 - Третье следственное управление (г. Нижний Новгород);
 - Четвертое следственное управление (г. Екатеринбург);
 - Пятое следственное управление (г. Новосибирск);
 - Шестое следственное управление (г. Хабаровск);
 - Контрольно-следственное управление;
 - Организационно-плановое управление;
 - Отдел документационного обеспечения;
- 3) Главное следственное управление по Северо-Кавказскому федеральному округу (г. Ессентуки Ставропольского края)
- 4) Главное управление криминалистики :
 - Методико-криминалистическое управление;
 - Техничко-криминалистическое управление;
 - Управление организации экспертно-криминалистической деятельности;

¹ Приказ СК РФ от 15 января 2011 г. № 4 «Об установлении юрисдикции специализированных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации».

— Управление организационно-аналитического и документационного обеспечения;

— Управление научно-исследовательской деятельности (научно-исследовательский институт криминалистики);

— Отдел криминалистического сопровождения следствия (г. Екатеринбург);

5) Управление процессуального контроля за расследованием отдельных видов преступлений;

6) Управление международного сотрудничества;

7) Управление по рассмотрению обращений граждан и документационному обеспечению;

8) Главное военное следственное управление и др.

В СК РФ образуется *коллегия в составе Председателя СК РФ* (председатель коллегии), его первого заместителя и заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Состав коллегии СК РФ (за исключением лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ. Коллегии также образуются в Главном военном следственном управлении, главных следственных управлениях и следственных управлениях СК РФ по субъектам РФ, приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлениях и отделах. Составы коллегий утверждаются руководителями указанных следственных органов.

Председатель СК РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ. Он ежегодно представляет Президенту РФ доклад о реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, состоянии следственной деятельности и проделанной работе по повышению ее эффективности. Председатель СК РФ вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ с представлениями о даче судом разъяснений по вопросам судебной практики.

С момента образования по настоящее время Председателем СК РФ является *Бастрыкин Александр Иванович*, генерал юстиции Российской Федерации, Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор.

Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 «**Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации**» утверждено Положение о Следственном комитете Российской Федерации, согласно которому разрешено иметь восемь заместителей Председателя СК РФ, в том числе одного первого заместителя и одного заместителя Председателя СК РФ — руководителя Главного военного следственного управления.

Установлена штатная численность СК РФ (*кроме военных следственных органов*) в количестве 21 126 единиц, в



том числе сотрудников, замещающих должности, по которым предусмотрено присвоение специальных званий, в количестве 19 871 человека, федеральных государственных гражданских служащих — 270 человек; *военных следственных органов* в количестве 2 466 единиц, в том числе военнослужащих в количестве 2 032 человек.

При СК РФ образуется *научно-консультативный совет* и *общественный совет*. Положение о советах и их состав утверждаются Председателем СК РФ.

Сотрудники СК РФ являются федеральными государственными служащими. Ими могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами и способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

В СК РФ учреждаются должности руководителей следственных органов, их первых заместителей, заместителей, помощников, старших помощников и помощников по особым поручениям, следователей, старших следователей, следователей по особо важным делам, старших следователей по особо важным делам, старших следователей по особо важным делам при Председателе СК РФ, *следователей-криминалистов*¹, старших следователей-криминалистов, инспекторов, старших инспекторов, экспертов, старших экспертов, ревизоров, старших ревизоров, специалистов, старших специалистов, помощников следователя (следователя-криминалиста) и другие должности.

На должности следователей следственных отделов и следственных отделений СК РФ по районам, городам и приравненных к ним, в том числе специализированных, следственных подразделений СК РФ *в исключительных случаях* могут назначаться граждане, обучающиеся по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе высшего образования по специальности или направлению подготовки в области юриспруденции *не менее половины срока получения образования*, установленного федеральным государственным образовательным стандартом, и не имеющие академической задолженности с присвоением специального звания младшего лейтенанта юстиции.

На должности руководителей следственных отделов и следственных отделений СК РФ по районам, городам и приравненных к ним, в том числе специализированных следственных отделов СК РФ, назначаются граждане не моложе 25 лет, имеющие стаж работы по юридической специально-

¹ Приказ СК РФ от 11 августа 2011 г. № 124 «Об организации работы следователей-криминалистов в системе Следственного комитета Российской Федерации».

сти в СК РФ, следственных органах федеральных органов исполнительной власти, органах прокуратуры, судебных органах не менее трех лет. Назначение на должность указанных руководителей производится на срок не более пяти лет, пребывание в занимаемой должности более двух сроков подряд не допускается.

На должности руководителей главных следственных управлений и следственных управлений СК РФ по субъектам РФ (в том числе их подразделений по административным округам) и приравненных к ним специализированных следственных управлений и следственных отделов СК РФ назначаются граждане не моложе 30 лет, имеющие стаж работы по юридической специальности в СК РФ, следственных органах федеральных органов исполнительной власти, органах прокуратуры, судебных органах не менее пяти лет. Назначение на должность указанных руководителей производится на срок не более пяти лет, пребывание в занимаемой должности более двух сроков подряд не допускается.

Председатель СК РФ вправе в исключительных случаях назначать на должности руководителей следственных органов СК РФ лиц, имеющих опыт работы на руководящих должностях в органах государственной власти.

Для граждан, впервые принимаемых на службу в СК РФ, за исключением граждан, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального образования СК РФ, в целях проверки их соответствия замещаемой должности может предусматриваться *испытание* продолжительностью до шести месяцев.

При назначении на должность впервые сотрудник СК РФ принимает *присягу* и торжественно клянется непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности и беспристрастности расследования, защищать интересы личности и государства, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности и моральной чистоты.

Председателем СК РФ 11 апреля 2011 г. утвержден *Кодекс этики и служебного поведения* федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации.

Аттестованным сотрудникам СК РФ присваиваются следующие **специальные звания**:

1) *младшие* специальные звания:

- младший лейтенант юстиции;
- лейтенант юстиции;
- старший лейтенант юстиции;
- капитан юстиции;

2) *старшие* специальные звания:



- майор юстиции;
- подполковник юстиции;
- полковник юстиции;
- 3) *высшие* специальные звания:
 - генерал-майор юстиции;
 - генерал-лейтенант юстиции;
 - генерал-полковник юстиции;
 - генерал юстиции Российской Федерации.

Установлены следующие *сроки пребывания в специальных званиях*:

- 1) младший лейтенант юстиции — один год;
- 2) лейтенант юстиции — два года;
- 3) старший лейтенант юстиции — три года;
- 4) капитан юстиции — три года;
- 5) майор юстиции — четыре года;
- 6) подполковник юстиции — пять лет.

Предельный возраст пребывания на службе в СК РФ (за исключением научных и педагогических работников) — 65 лет (может быть продлен до 70 лет).

Сотрудники СК РФ находятся под государственной защитой, которая в случаях исполнения ими служебных обязанностей, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «**О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов**».

Меры государственной защиты могут также применяться в отношении близких родственников сотрудников, а в исключительных случаях также в отношении иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство с целью воспрепятствовать законной деятельности сотрудников, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность.

Для реализации указанных мер СК РФ имеет службы обеспечения собственной безопасности и физической защиты сотрудников СК РФ. Кроме того, сотрудники имеют право на постоянное ношение и хранение боевого ручного стрелкового оружия и специальных средств, а также на применение их в порядке, установленном законодательством РФ.

Военные следственные органы СК РФ осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Возглавляет их Главное военное следственное управление (*высшее звено*).

Среднее звено составляют военные следственные управления по военным округам, флотам и другие военные следственные управления СК РФ, приравненные к главным следственным управлениям и следственным управлениям СК РФ по субъектам РФ.

Основным звеном являются военные следственные отделы по объединениям, соединениям, гарнизонам и другие военные следственные отделы СК РФ, приравненные к следственным отделам и следственным отделениям СК РФ по районам, городам.

В военных следственных органах Председателем СК РФ могут создаваться *следственные отделения* и *следственные участки*.

В местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют другие следственные органы СК РФ, а также за пределами территории РФ, где в соответствии с международными договорами находятся войска Российской Федерации, осуществление функций по исполнению законодательства РФ об уголовном судопроизводстве может быть возложено Председателем СК РФ на военные следственные органы СК РФ.

На должности сотрудников военных следственных органов СК РФ назначаются граждане, годные по состоянию здоровья к военной службе, поступившие на военную службу, имеющие воинское звание *офицера* и отвечающие иным установленным требованиям закона. Вместе с тем по решению Председателя СК РФ или с его согласия на должности сотрудников военных следственных органов могут быть назначены гражданские лица.

Надзор за исполнением законов СК РФ осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

СК РФ имеет свою официальную *символику* — геральдический знак — эмблему, флаг и знамя, учреждаемые Президентом РФ¹.

Официальными *печатными изданиями* СК РФ является научно-практический журнал «Вестник Следственного комитета Российской Федерации»², а также журнал «Следствием установлено».

Образовательными учреждениями СК РФ являются: Московская и Санкт-Петербургская академии, кадетский корпус имени Александра Невского, Санкт-Петербургский кадетский корпус СК РФ.

¹ Указ Президента РФ от 11 мая 2011 г. № 633 «Об учреждении геральдического знака — эмблемы, флага и знамени Следственного комитета Российской Федерации».

² URL: <http://pda.sledcom.ru>.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под оперативно-розыскной деятельностью?
2. Каким органам предоставлено право осуществлять оперативно-розыскную деятельность?
3. Какие оперативно-розыскные мероприятия вы знаете?
4. Что понимается под дознанием?
5. Какие существуют разновидности органов дознания?
6. Какова система органов предварительного следствия?
7. Какова структура органов предварительного следствия в системе МВД России?
8. Каковы роль и место СК РФ в системе государственных органов России?
9. Какие требования предъявляются к сотрудникам СК РФ?
10. Какие существуют специальные звания сотрудников СК РФ?



Раздел IV

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Глава 20. Адвокатура в Российской Федерации

1. Организация адвокатуры в Российской Федерации

Адвокатура¹ действует на основе **принципов** законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.

В целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законом, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

Адвокатура создана не для наслаждения тех, кто в ней состоит, а для общественного служения, служения трудного, сурового и серьезного.

Эдмон Пикар

Из истории

Адвокатура является одним из древнейших правозащитных институтов. Так, в Древнем Риме не было ни одного дома, который бы мог обойтись без адвоката, получившего в силу этого назва-

! АДВОКАТУРА — профессиональное сообщество адвокатов. Являясь институтом гражданского общества, она не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ Происходит от лат. ad + vocare — говорить в пользу.

ние *patronus*. Цицерон по этому поводу писал: «Народ желает, обычай допускает, человеколюбие требует этой защиты»¹.

Пробораз адвокатуры — институт присяжных поверенных — был введен в России в 1864 г. в ходе судебной реформы императора Александра II. Согласно Судебным уставам адвокатура состояла при «судебных местах» — судебных палатах и окружных судах, при палатах формировались органы адвокатского самоуправления — советы присяжных поверенных. Сословие присяжных поверенных выработало и закрепило основные традиции и принципы, способствовавшие корпоративной консолидации, самоуправлению и независимости российской адвокатуры.

В 1918 г. были созданы коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе, причем адвокаты были государственными служащими. Но в 1922 г. коллегии адвокатов восстановили в статусе негосударственных некоммерческих организаций, которые построены на принципе членства.

Адвокат вправе самостоятельно избирать форму адвокатского образования и место осуществления адвокатской деятельности. Об избранных форме адвокатского образования и месте осуществления адвокатской деятельности адвокат обязан уведомить совет адвокатской палаты.

Статистика

Число действующих адвокатов в России в настоящее время составляет более 71 тыс. человек, статус еще 5,6 тыс. адвокатов приостановлен.

За 2017 г. количество действующих адвокатов увеличилось на 730 человек.

58,9% адвокатского сообщества составляют мужчины и 41,1% — женщины.

Почти половина защитников (43,2%) имеют стаж от пяти до 15 лет. От года до пяти лет — 25,2%, свыше 15 лет — 23,5% адвокатов².

Виды адвокатских образований. В общей сложности адвокатами учреждено более 25 тыс. различных адвокатских образований.

Адвокатский кабинет — организационно-правовая форма индивидуального осуществления адвокатской деятель-

¹ Загурский Л. Н. Принципы римского гражданского и уголовного процесса. — Харьков : Унив. тип., 1874. С. 278.

² URL: <http://www.fparf.ru> — официальный сайт Федеральной палаты адвокатов РФ.

ности. В настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано более 21,5 тыс. адвокатских кабинетов.

Адвокатский кабинет не является юридическим лицом. При этом адвокат, его учредивший, открывает счета в банках, имеет печать, штампы и бланки с адресом и наименованием адвокатского кабинета, содержащим указание на субъект РФ, на территории которого учрежден адвокатский кабинет.

Адвокат вправе использовать для размещения адвокатского кабинета жилые помещения, принадлежащие ему либо членам его семьи на праве собственности, с согласия последних. В том случае, если адвокат для размещения адвокатского кабинета намерен использовать жилое помещение, занимаемое им и членами его семьи по договору найма, то он обязан получить согласие наймодателя и всех совершеннолетних лиц, проживающих совместно с ним.

Коллегия адвокатов — некоммерческая организация, основанная на членстве и действующая на основании *устава*, утверждаемого ее учредителями, и заключаемого ими *учредительного договора*. Коллегию вправе учредить два и более адвоката, сведения о которых внесены только в один региональный реестр.

В настоящее время в России учреждено около **2 800** коллегий, включающих около 64% от общего числа адвокатов, которые являются самой распространенной формой адвокатских образований.

Коллегия адвокатов является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, открывает счета в банках в соответствии с законодательством РФ, имеет печать, штампы и бланки с адресом и наименованием коллегии адвокатов, содержащим указание на субъект РФ, на территории которого учреждена коллегия адвокатов.

Коллегия адвокатов вправе создавать филиалы на всей территории РФ, а также на территории иностранного государства, если это предусмотрено законодательством данного иностранного государства.

Имущество, внесенное учредителями коллегии адвокатов в качестве вкладов, принадлежит ей на праве собственности.

Соглашения об оказании юридической помощи в коллегии адвокатов заключаются между адвокатом и доверителем и регистрируются в документации коллегии адвокатов.

Адвокатское бюро¹ — организационно-правовая форма адвокатского образования, основанная на заключении между собой двумя и более адвокатами *партнерского договора*, по которому адвокаты-партнеры обязуются соединить свои усилия для



¹ Франц. bureau — офис, контора.

оказания юридической помощи от имени всех партнеров. В настоящее время в Российской Федерации адвокатами учреждено около 750 адвокатских бюро.

Партнерский договор заключается в простой письменной форме с обязательным указанием: срока его действия, порядка принятия партнерами решений, в том числе порядка избрания управляющего партнера и его компетенции, а также иных существенных условий.

Ведение общих дел адвокатского бюро осуществляется управляющим партнером, если иное не установлено партнерским договором. Соглашение об оказании юридической помощи с доверителем заключается управляющим партнером или иным партнером от имени всех партнеров на основании выданных ими доверенностей. В доверенностях указываются все ограничения компетенции партнера, заключающего соглашения и сделки с доверителями и третьими лицами. Указанные ограничения доводятся до сведения доверителей и третьих лиц.

С момента прекращения партнерского договора и до момента преобразования адвокатского бюро в коллегия адвокатов либо заключения нового партнерского договора адвокаты не вправе заключать соглашения об оказании юридической помощи.

Юридическая консультация — некоммерческая организация, созданная в форме *учреждения* в рамках адвокатской палаты для оказания правовой помощи населению. В настоящее время адвокатскими палатами 12 субъектов РФ учреждено более 150 юридических консультаций.

Юридическая консультация создается в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях составляет менее двух на одного федерального судью.

Она учреждается адвокатской палатой по представлению органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Вопросы, связанные с порядком и условиями материально-технического обеспечения юридической консультации, выделением служебных и жилых помещений для адвокатов, направленных для работы в юридической консультации, а также с оказанием финансовой помощи адвокатской палате для содержания юридической консультации, регулируются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

Собрание (конференция) адвокатов ежегодно определяет размер вознаграждения, выплачиваемого адвокатской палатой адвокату, направляемому для работы в юридической консультации, а также смету расходов на содержание юридической консультации.

Отметим, что использование в наименованиях организаций и общественных объединений терминов «адвокатская деятельность», «адвокатура», «адвокат», «адвокатская палата», «адвокатское образование», а также «юридическая консультация» или словосочетаний, включающих в себя эти термины, допускается только адвокатами и адвокатскими образованиями (ст. 5 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «**Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации**»; далее — Закон об адвокатуре). В этой связи было вынесено прецедентное судебное решение о ликвидации фирмы, использовавшей в названии словосочетание «юридическая консультация»¹.

Согласно государственной программе «Юстиция», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312, соотношение общего количества адвокатов к населению страны к 2020 году планируется увеличить с 0,05% до 0,1%.

Органы управления адвокатскими образованиями. Адвокатура в Российской Федерации управляется выборными органами, которые принимают решения простым большинством голосов.

Адвокатская палата субъекта РФ — это негосударственная некоммерческая организация, основанная на *обязательном членстве адвокатов* одного субъекта РФ. Самой многочисленной является адвокатская палата г. Москвы, которая насчитывает в настоящее время более 8 тыс. адвокатов, в том числе 44 доктора юридических наук, 330 кандидатов юридических наук, 33 заслуженных юриста РФ².

Адвокатская палата создается в целях обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи, ее доступности для населения на всей территории данного субъекта РФ, организации юридической помощи, оказываемой гражданам бесплатно, представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, контроля за профессиональной подготовкой лиц, допускаемых к осуществлению адвокатской деятельности, и соблюдением **Кодекса профессиональной этики адвоката** (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.).

Адвокатская палата образуется учредительным собранием (конференцией) адвокатов. Она имеет свое наименование, содержащее указание на ее организационно-правовую форму и субъект РФ, на территории которого она образована.

¹ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 6 октября 2016 г. по делу № А45-17216/2016.

² URL: <http://www.advokatymoscow.ru> — официальный сайт Адвокатской палаты г. Москвы.



Адвокатская палата является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, открывает расчетный и другие счета в банках в соответствии с законодательством РФ, а также имеет печать, штампы и бланки со своим наименованием, содержащим указание на субъект РФ, на территории которого она образована.

На территории субъекта РФ может быть образована только одна адвокатская палата, которая не вправе образовывать свои структурные подразделения, филиалы и представительства на территориях других субъектов РФ. Образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат не допускается.

Высшим органом управления адвокатской палаты субъекта РФ является *собрание (конференция)*.

Собрание (конференция) адвокатов созывается не реже одного раза в год и считается правомочным, если в его работе принимают участие не менее двух третей членов адвокатской палаты (делегатов конференции).

К компетенции собрания (конференции) адвокатов, в частности, относятся: формирование совета адвокатской палаты субъекта РФ; утверждение порядка определения норм представительства и порядка избрания делегатов на конференцию; избрание ревизионной комиссии и избрание членов квалификационной комиссии из числа адвокатов; избрание делегатов на Всероссийский съезд адвокатов; определение порядка направления адвокатов для работы в юридических консультациях; определение размера обязательных отчислений адвокатов на общие нужды адвокатской палаты; утверждение сметы расходов на содержание адвокатской палаты; принятие иных решений.

Постоянно действующим исполнительным органом адвокатской палаты является *совет адвокатской палаты*.

Он избирается собранием (конференцией) адвокатов тайным голосованием в количестве не более 15 человек из состава членов адвокатской палаты. Собрание (конференция) адвокатов обновляет состав совета один раз в два года не менее чем на одну треть.

Совет адвокатской палаты: избирает из своего состава президента адвокатской палаты сроком на четыре года и по его представлению одного или нескольких вице-президентов сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов; определяет нормы представительства на конференцию; обеспечивает доступность юридической помощи на всей территории субъекта РФ, в том числе юридической помощи, оказываемой гражданам России бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Заседания совета созываются президентом адвокатской палаты по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. Заседание считается правомочным, если на нем присутствуют не менее двух третей членов совета.

Решения совета принимаются простым большинством голосов членов совета, участвующих в его заседании, и являются обязательными для всех членов адвокатской палаты.

Возглавляет адвокатскую палату *президент*. Он представляет ее в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, а также с физическими лицами, действует от имени адвокатской палаты без доверенности, выдает доверенности и заключает сделки от имени адвокатской палаты, распоряжается имуществом адвокатской палаты по решению совета в соответствии со сметой и с назначением имущества, осуществляет прием на работу и увольнение с работы работников аппарата адвокатской палаты, созывает заседания совета, обеспечивает исполнение решений совета и решений собрания (конференции) адвокатов.

Органом, осуществляющим контроль за финансово-хозяйственной деятельностью адвокатской палаты и ее органов является *ревизионная комиссия*, которая избирается собранием (конференцией) из числа адвокатов.

Федеральная палата адвокатов Российской Федерации — общероссийская негосударственная некоммерческая организация, основанная на обязательном членстве адвокатских палат субъектов Российской Федерации. Устав Федеральной палаты адвокатов РФ принят I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.

Являясь органом адвокатского самоуправления, она создается в целях представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления; координации деятельности адвокатских палат; обеспечения высокого уровня оказываемой адвокатами юридической помощи.

Федеральная палата адвокатов является юридическим лицом, имеет смету, расчетный и другие счета в банках, печать, штампы и бланки со своим наименованием. Она образуется Всероссийским съездом адвокатов. Образование других организаций и органов с функциями и полномочиями, аналогичными функциям и полномочиям Федеральной палаты адвокатов, не допускается.

Решения Федеральной палаты адвокатов и ее органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для всех адвокатских палат и адвокатов.

Высшим органом управления Федеральной палаты адвокатов является *Всероссийский съезд адвокатов*. Он созывается не реже одного раза в два года и считается правомочным, если в его работе принимают участие не менее двух третей делегатов съезда. Очередной VIII Всероссийский съезд адвокатов состоялся 20 апреля 2017 г.

Всероссийский съезд адвокатов, в частности, принимает устав Федеральной палаты адвокатов, кодекс профессиональной этики адвоката; рассматривает финансовые аспекты деятельности палаты; избирает ревизионную комиссию Федеральной палаты адвокатов и утверждает ее отчет о результатах финансово-хозяйственной деятельности совета Федеральной палаты адвокатов; осуществляет иные функции. Регламент Всероссийского съезда адвокатов утвержден II Всероссийским съездом адвокатов 8 апреля 2005 г.

Коллегиальным исполнительным органом Федеральной палаты адвокатов является *Совет Федеральной палаты адвокатов РФ*. Он избирается Всероссийским съездом адвокатов тайным голосованием в количестве 36 человек. Всероссийский съезд адвокатов обновляет состав совета Федеральной палаты адвокатов один раз в два года не менее чем на одну треть.

Совет Федеральной палаты адвокатов, в частности, избирает из своего состава *президента* Федеральной палаты адвокатов сроком на четыре года и по его представлению — трех *вице-президентов* Федеральной палаты адвокатов сроком на два года, определяет полномочия президента и вице-президентов; представляет Федеральную палату адвокатов в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях в Российской Федерации и за рубежом; координирует деятельность адвокатских палат; защищает социальные и профессиональные права адвокатов; созывает не реже одного раза в два года Всероссийский съезд адвокатов, формирует его повестку дня; осуществляет иные функции.

Кроме того действуют многочисленные общественные правозащитные организации — Гильдия российских адвокатов, Международный союз (содружество) адвокатов, Федеральный союз адвокатов России, Международная ассоциация адвокатов (IBA) и др.

2. Адвокатская деятельность

На VI Петербургском Международном Юридическом Форуме 19 мая 2016 г. была принята **Хартия основополагающих принципов адвокатской деятельности**.

Участвующие в настоящей Хартии представители Палаты адвокатов Республики Армения, Республиканской коллегии адвокатов Республики Беларусь, Ассоциации адвокатов Грузии, Республиканской коллегии адвокатов Республики Казахстан, Адвокатуры Кыргызской Республики, Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, Союза адвокатов Республики Таджикистан, Палаты адвокатов Республики Узбекистан,

выражая намерение содействовать обеспечению принципа верховенства права и повышению роли адвоката как необходимого участника справедливого отправления правосудия,

признавая общую заинтересованность в надежном и устойчивом развитии адвокатуры как института гражданского общества и необходимого элемента демократического правового государства,

провозглашая своей целью обеспечение прочных гарантий уважения к осуществлению правосудия,

подчеркивая необходимость реализации признанных мировым юридическим сообществом международных стандартов и правил адвокатской профессии адвокатскими ассоциациями и обществами юристов, судами, правоохранительными органами, органами государственной власти и международными организациями,

принимая во внимание принципы, зафиксированные во Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, в Европейской конвенции по правам человека и основным свободам, принятой Советом Европы 4 ноября 1950 года, в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятых резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года, в Основных принципах, касающихся роли юристов, принятых восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в августе 1990 года, Европейской Хартии основополагающих принципов юридической профессии, принятой на Пленарном заседании Совета адвокатур и юридических обществ Европейского Союза в Брюсселе 24 ноября 2006 года,

Незнание закона не освобождает от ответственности. А вот знание нередко освобождает.

Станислав Ежи Лец

учитывая, что правовое регулирование адвокатской деятельности и юридической профессии может отличаться в различных юрисдикциях,

принимая во внимание, что профессиональным ассоциациям юристов отводится основополагающая роль в обеспечении соблюдения профессиональных норм и этики, в защите своих членов от преследования и неправомерных ограничений и посягательств, в предоставлении юридических услуг всем нуждающимся и в сотрудничестве с правительственными и другими учреждениями в содействии осуществлению целей правосудия и в отстаивании государственных интересов,

подтверждая, что, осуществляя свои профессиональные права и обязанности, адвокаты в своих действиях всегда руководствуются законом, признанными нормами и профессиональной этикой юриста и находятся вне политической борьбы,

согласились решительно поддерживать и защищать следующие принципы, которые составляют исходное положение и основу адвокатской профессии:

Основные принципы

1. Принцип уважения верховенства права и справедливого отправления правосудия.

2. Принцип законности как основополагающий принцип оказания юридической помощи.

3. Принцип обеспечения доступа к правосудию.

4. Принцип независимости адвоката и адвокатских образований.

5. Принцип саморегулирования профессии.

6. Принцип соблюдения адвокатской тайны.

7. Принцип соблюдения этических норм и защиты достоинства, чести и репутации профессии.

8. Принцип соблюдения правил профессионального поведения.

9. Принцип корпоративности на началах объединения общими интересами в целях обеспечения надлежащей защиты доверителей и их доступа к правосудию.

10. Принцип взаимного профессионального сотрудничества.

11. Принцип равноправия адвокатов.

12. Принцип профессиональной компетентности.

13. Принцип приверженности интересам клиента.

Адвокатская деятельность не является предпринимательской.

Не является адвокатской деятельностью юридическая помощь, оказываемая:

— работниками юридических служб юридических лиц (организаций), а также работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления;

— участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги, а также индивидуальными предпринимателями;

— нотариусами, патентными поверенными, за исключением случаев, когда в качестве патентного поверенного выступает адвокат, либо другими лицами, которые законом специально уполномочены на ведение своей профессиональной деятельности.

Адвокатская деятельность осуществляется на основе соглашения между адвокатом и доверителем. Соглашение представляет собой гражданско-правовой договор, заключаемый в простой письменной форме между доверителем и адвокатом (адвокатами), на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу.

Вознаграждение, выплачиваемое адвокату доверителем, и компенсация адвокату расходов, связанных с исполнением поручения, подлежат обязательному внесению в кассу соответствующего адвокатского образования либо перечислению на расчетный счет адвокатского образования.

Деятельность адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве *по назначению* органов предварительного расследования, прокурора или суда¹, оплачивается за счет средств федерального бюджета. Размер этого вознаграждения и порядок компенсации адвокату, оказывающему юридическую помощь гражданам бесплатно, устанавливаются Правительством РФ². В этом случае ему может быть выплачено и дополнительное вознаграждение, размер которого устанавливается ежегодно собранием (конференцией) адвокатов.

Адвокатура предоставляет бесплатную юридическую помощь и по гражданским делам. Однако, в отличие от уголовного процесса, на нее могут претендовать лишь граждане Российской Федерации, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, причем ограничен как перечень таких дел, так и субъектный состав.

Адвокат обязан оказать *бесплатную юридическую помощь*:

— истцам — по рассматриваемым судами первой инстан-

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном федеральным законом, физическим и юридическим лицам (доверителям) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.

¹ Порядок назначения адвокатов в качестве защитников в уголовном судопроизводстве (утвержден решением Совета Федеральной палаты адвокатов РФ от 5 октября 2017 г.).

² Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 1240 «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации».

ции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;

— ветеранам Великой Отечественной войны — по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью;

— гражданам Российской Федерации — при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий;

— гражданам Российской Федерации, пострадавшим от политических репрессий — по вопросам, связанным с реабилитацией.

— несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

3. Адвокат: понятие, права и обязанности

Адвокаты, посвящающие себя защите публичных и частных интересов, также полезны, как и лица, защищающие отечество ценою своей жизни.

Лев VI Мудрый

Понятие и правовой статус *адвоката*¹ в Российской Федерации регламентированы Законом об адвокатуре и процессуальным законодательством (АПК РФ, ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ, УПК РФ).

Адвокат не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельностью.

При оказании юридической помощи адвокат является *независимым советником по правовым вопросам* и **вправе**:

— давать консультации и справки по правовым вопросам, как в устной, так и в письменной форме;

— составлять заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;

— представлять интересы доверителя в конституционном судопроизводстве;

— участвовать в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве;

— участвовать в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях;

Адвокат — это лицо, получившее в установленном Законом об адвокатуре порядок статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность.

¹ Происходит от лат. advocatus — сведущий человек, советник; производное от advoco — призванный, приглашенный, приходящий на помощь.

— участвовать в качестве представителя доверителя в разбирательстве дел в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов;

— представлять интересы доверителя в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях;

— представлять интересы доверителя в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств;

— участвовать в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания;

— выступать в качестве представителя доверителя в налоговых правоотношениях.

Адвокат вправе оказывать иную юридическую помощь, не запрещенную федеральным законом.

При выполнении взятых на себя обязательств адвокат **вправе:**

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи;

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность;

6) фиксировать информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

Адвокат вправе совершать иные действия, не противоречащие законодательству РФ.

При оказании юридической помощи адвокат **не вправе:**

а) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случае, если оно имеет заведомо незаконный характер;

б) принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случаях, если он:

— имеет самостоятельный интерес по предмету соглашения с доверителем, отличный от интереса данного лица;

— участвовал в деле в качестве судьи, третейского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, переводчика, является по данному делу потер-



певшим или свидетелем, а также, если он являлся должностным лицом, в компетенции которого находилось принятие решения в интересах данного лица;

— состоит в родственных или семейных отношениях с должностным лицом, которое принимало или принимает участие в расследовании или рассмотрении дела данного лица;

— оказывает юридическую помощь доверителю, интересы которого противоречат интересам данного лица;

в) занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самооговора доверителя;

г) делать публичные заявления о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает;

д) разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя;

е) отказаться от принятой на себя защиты.

Адвокату также **запрещается** негласно сотрудничать с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В то же время Совет Федеральной палаты адвокатов РФ уточнил, что из этого общего правила о запрете есть исключение: адвокат вправе разово и на бесконтрактной основе *участвовать в негласных оперативно-розыскных мероприятиях* в интересах доверителя и с его согласия, но только в том случае, если без его участия защитить интересы доверителя не представляется возможным. Также адвокат должен поспособствовать личному участию своего клиента в оперативно-розыскных мероприятиях.

Наконец, адвокат может конфиденциально сотрудничать с правоохранительными органами в случае угрозы совершения преступления в отношении него самого или членов его семьи¹.

Адвокат **обязан:**

— честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законом средствами;

— исполнять требования закона об обязательном участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, а также оказывать юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в иных случаях, предусмотренных законом;

— постоянно совершенствовать свои знания и повышать свою квалификацию;

¹ Абзац 11 разъяснения Комиссии Федеральной палаты адвокатов по этике и стандартам «По вопросам применения п. 3.1 ст. 9 Кодекса профессиональной этики адвоката» (утверждено Советом Федеральной палаты адвокатов 28 января 2016 г.).

— соблюдать Кодекс профессиональной этики адвоката и исполнять решения органов адвокатской палаты и Федеральной палаты адвокатов;

— отчислять за счет получаемого вознаграждения средства на общие нужды адвокатской палаты в размерах и порядке, которые определяются собранием (конференцией) адвокатов адвокатской палаты, а также на содержание соответствующих адвокатского кабинета, коллегии адвокатов, адвокатского бюро.

Он обязан также хранить **адвокатскую тайну**, т.е. любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю. В связи с этим адвокат не может быть допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием.

Конституционный Суд РФ указал, что *обыск*, связанный с доступом к материалам адвокатского производства, возможен только на основании судебного решения, в котором должны быть указаны конкретные объекты поиска и изъятия, а также сведения, которые послужили основанием для подобных действий.

Это значит, что не допускается изъятие адвокатских производств в целом, а также изучение (а тем более оглашение) содержимого документов, которые имеют реквизиты создания адвокатом и (или) адвокатским образованием и не включены судом в число объектов обыска. Причем правомерный характер образования (формирования) материалов адвокатского производства презюмируется.

Материалы адвокатского производства со сведениями, не выходящими за рамки оказания собственно профессиональной юридической помощи как по делу, в котором адвокат является защитником, так и по каким-либо другим делам, находящимся в его производстве не подлежат исследованию и принудительному изъятию в ходе обыска.

Конституционный Суд РФ также подчеркнул, что в ходе обыска в помещениях, используемых для осуществления адвокатской деятельности, запрещается видео-, фото- и иная фиксация материалов адвокатских производств в той их части, которая составляет адвокатскую тайну¹.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2015 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части второй статьи 29, части четвертой статьи 165 и части первой статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан А. В. Баляна, М. С. Дзюбы и других».

4. Статус адвоката

За прокурором стоит закон, а за адвокатом — человек со своей судьбой, со своими чаяниями, и этот человек взбирается на адвоката, ищет у него защиты, и очень страшно поскользнуться с такой ношей.

Федор Никифорович Плевако

Статус¹ адвоката вправе приобрести лицо, которое имеет:

— высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности;

— стаж работы по юридической специальности *не менее двух лет* (может быть выполнен стажировкой в адвокатском образовании сроком от одного года до двух лет). У лиц, высшее юридическое образование которых является впервые полученным высшим образованием, стаж работы по юридической специальности исчисляется не ранее чем с момента его получения.

При этом Закон дает исчерпывающий перечень должностей, работа в которых засчитываются в стаж, необходимый для приобретения статуса адвоката (в частности, работа судьей, нотариусом и т.д.).

Не вправе претендовать на приобретение статуса адвоката и осуществление адвокатской деятельности лица: признанные недееспособными или ограниченно дееспособными в установленном законом порядке; имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления.

Решение о присвоении статуса адвоката принимает квалификационная комиссия после сдачи претендентом квалификационного экзамена.

Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена и оценки знаний претендентов², а также перечень вопросов³, предлагаемых претендентам, разрабатываются и утверждаются советом Федеральной палаты адвокатов. Квалификационный экзамен состоит из письменных ответов на вопросы (тестирование) и устного собеседования. Претендент, не сдавший квалификационного экзамена, допускается к повторной процедуре сдачи квалификационного экзамена не ранее чем через год.

Статус адвоката присваивается претенденту *на неопределенный срок и не ограничивается определенным возрастом* адвоката.

¹ Происходит от лат. status — положение, состояние — правовое положение.

² Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена на присвоение статуса адвоката (утверждено Советом Федеральной палаты адвокатов 25 апреля 2003 г.).

³ Перечень вопросов для включения в экзаменационные билеты при приеме квалификационного экзамена от лиц, претендующих на приобретение статуса адвоката (для устного собеседования) (утвержден Советом Федеральной палаты адвокатов 28 января 2016 г.).

В порядке, установленном адвокатской палатой, претендент, успешно сдавший квалификационный экзамен, приносит *присягу* следующего содержания:

«Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности адвоката, защищать права, свободы и интересы доверителей, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законом и кодексом профессиональной этики адвоката».

Со дня принятия присяги претендент получает статус адвоката и становится членом адвокатской палаты.

О присвоении претенденту статуса адвоката квалификационная комиссия в семидневный срок со дня принятия соответствующего решения уведомляет территориальный орган юстиции, который в месячный срок со дня получения уведомления вносит сведения об адвокате в региональный реестр¹ и выдает адвокату *удостоверение* установленного образца². Оно является единственным документом, подтверждающим статус адвоката.

Адвокат может одновременно осуществлять свою деятельность только в одном адвокатском образовании.

Закон подробно регулирует порядок перехода адвоката из одной адвокатской палаты в другую. При этом он запрещает изменение адвокатом членства в адвокатской палате в течение первых двух лет со дня присвоения ему статуса адвоката, за исключением случая переезда на территорию другого субъекта Российской Федерации в связи с изменением места жительства.

Статус адвоката может быть приостановлен и прекращен по основаниям, предусмотренным Законом.

Приостановление статуса адвоката возможно по следующим основаниям:

- 1) избрание адвоката в орган государственной власти или орган местного самоуправления на период работы на постоянной основе;
- 2) неспособность адвоката более 6 месяцев исполнять свои профессиональные обязанности;
- 3) призыв адвоката на военную службу;
- 4) признание адвоката безвестно отсутствующим в установленном федеральным законом порядке;
- 5) принятие судом решения о применении к адвокату принудительных мер медицинского характера (в этом случае только суд может рассмотреть вопрос о приостановлении статуса данного адвоката).

Основаниями **прекращения статуса адвоката** являются:

— личное заявление адвоката в письменной форме о прекращении статуса адвоката;

¹ Приказ Минюста России от 23 апреля 2014 г. № 85 «Об утверждении Порядка ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации».

² Приказ Минюста России от 5 октября 2016 г. № 223 «Об утверждении формы удостоверения адвоката и порядка его заполнения».

— вступление в законную силу решения суда о признании адвоката недееспособным;

— отсутствие в адвокатской палате в течение шести месяцев со дня получения статуса адвоката (внесения сведений в региональный реестр) сведений об избрании адвокатом формы адвокатского образования, а также сведений о том адвокатском образовании, учредителем (членом) которого является адвокат;

— смерть адвоката или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

— совершение поступка, порочащего честь и достоинство адвоката или умаляющего авторитет адвокатуры;

— неисполнение либо ненадлежащее исполнение адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем, а также неисполнение решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции;

— вступление в законную силу приговора суда о признании адвоката виновным в совершении умышленного преступления;

— установление недостоверности сведений, представленных в квалификационную комиссию, а также выявление обстоятельств, препятствующих приобретению статуса адвоката.

Решение о прекращении статуса адвоката принимает совет соответствующей адвокатской палаты, как по инициативе адвокатских образований, так и по представлению органов юстиции или по решению суда.

Адвокат вправе осуществлять адвокатскую деятельность на всей территории РФ без какого-либо дополнительного разрешения.

Адвокаты иностранного государства могут оказывать юридическую помощь на территории РФ по вопросам права данного иностранного государства.

Гарантии независимости адвоката заключаются в следующем. Вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, либо препятствование этой деятельности каким бы то ни было образом запрещаются.

Адвокат не может быть привлечен к какой-либо ответственности (в том числе после приостановления или прекращения статуса адвоката) за выраженное им при осуществлении адвокатской деятельности мнение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность адвоката в преступном действии (бездействии).

Не допускается истребование от адвокатов, работников адвокатских образований, адвокатских палат или Федеральной палаты адвокатов сведений, связанных с оказанием юридической помощи по конкретным делам.

Адвокат, члены его семьи и их имущество находятся под защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принимать необходимые меры по обеспечению безопасности адвоката, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества. Решение о возбуждении уголовного дела в отношении адвоката принимается руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ (п. 10 ч. 1 ст. 448 УПК РФ).

Законодатель предусмотрел *обязательное страхование* риска профессиональной имущественной ответственности адвоката за нарушение условий заключенного с доверителем соглашения об оказании юридической помощи. При этом страхование профессиональной ответственности адвокатов должно осуществляться в соответствии со специальным федеральным законом, в котором должны быть определены объекты, подлежащие страхованию, риски, от которых они должны быть застрахованы, и минимальные размеры страховых сумм. Вместе с тем до настоящего времени такой закон не принят. В связи с этим действие указанного положения приостановлено до вступления в силу соответствующего федерального закона¹.

Закон об адвокатуре предусматривает право адвоката иметь помощников и стажеров.

Помощник адвоката обязан иметь высшее (незаконченное высшее или среднее) юридическое образование и отвечать необходимым требованиям по состоянию здоровья и своему социальному статусу (полная дееспособность и отсутствие судимости за умышленные преступления).

Стажер адвоката обязан отвечать установленным законом требованиям к претенденту на статус адвоката, за исключением стажа работы по юридической специальности.

Таким образом, если для помощника его работа может быть постоянной, то деятельность стажера является временной — промежуточной между юристом и адвокатом.

Помощник и стажер адвоката осуществляют свою деятельность под руководством адвоката, имеющего адвокатский стаж не менее пяти лет.

Миниюстом России в декабре 2015 г. внесен в Правительство РФ проект **Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи** (далее — Концепция).

На базе существующей адвокатуры планируется объединить всех лиц, оказывающих на профессиональной основе юридические услуги третьим лицам. В рамках реализации Концепции предполагается осуществить меры, направленные на постепен-

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2007 г. № 320-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации”».

ное сближение и объединение различных групп субъектов, оказывающих юридические услуги, в *единую профессиональную корпорацию*. Такое объединение планируется осуществлять на основе принципа добровольности.

Планируется сохранение непредпринимательского характера деятельности по оказанию квалифицированной юридической помощи, наличие условий для профессиональной специализации юристов, а также условий для качественного повышения эффективности государственного и общественного контроля за деятельностью адвокатов (при условии сохранения принципа независимости адвокатуры).

Согласно Концепции, все юрисконсульты должны будут отвечать установленным требованиям и стандартам, а функции по контролю за лицами, оказывающими юридические услуги, будут переданы адвокатуре.

В Концепции констатируется, что адвокатская деятельность в наибольшей степени соответствует природе квалифицированной юридической помощи. Адвокатура обеспечена механизмами привлечения адвокатов к дисциплинарной ответственности и прекращения статуса при нарушении законодательства об адвокатской деятельности, в том числе по жалобам доверителей. Адвокатура располагает инструментами внутрикорпоративного управления и саморегулирования, а также обладает сформированной структурой. Законодательство об адвокатуре содержит базовые положения, необходимые для разработки единых стандартов предоставления юридических услуг.

Минюст России рассчитывает, что реализация Концепции будет проходить в несколько этапов и завершится к 2023 году. На втором этапе, в 2019 году, планируется разработать нормативные правовые акты, обеспечивающие временный упрощенный порядок перехода лиц, оказывающих юридическую помощь, в адвокатуру. На третьем этапе, с 2020 по 2022 гг., будет осуществляться прием в адвокатуру в упрощенном порядке, а уже с 1 января 2023 г. юридическую помощь в Российской Федерации на возмездной основе вправе будут оказывать только адвокаты и адвокатские образования.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место адвокатуры в системе правоохраны?
2. Какие существуют виды адвокатских образований?
3. Какие функции адвокатуры вы знаете?
4. Каковы отличительные черты адвокатуры от иных правоохранительных организаций?
5. Какие существуют органы адвокатского самоуправления?
6. Что понимается под адвокатской деятельностью?
7. Какие существуют основные права и обязанности адвоката?
8. Каковы требования к лицу, претендующему на статус адвоката?
9. Какие существуют основания приостановления и прекращения статуса адвоката?
10. Каковы полномочия стажера и помощника адвоката?



Глава 21. Бесплатная юридическая помощь в Российской Федерации

1. Понятие и система бесплатной юридической помощи

Свобода возможна лишь в стране, где право господствует над страстями.

Жан Лакордер

В Основных принципах, касающихся роли юристов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1990 г.) отмечается необходимость обеспечения правительствами во взаимодействии с профессиональными ассоциациями юристов предоставления достаточных финансовых и иных средств для оказания юридических услуг бедным и, в случае необходимости, другим лицам, находящимся в неблагоприятном положении, а также информирования людей об их правах и обязанностях в соответствии с законом и о важной роли юристов в защите их основных свобод.

Из истории

Понятие «*pro bono*»¹ для современной России сравнительно новое, хотя традиции бесплатной юридической помощи в нашей стране были заложены присяжными поверенными еще в середине XIX в. Бесплатная юридическая помощь тем, кто не в состоянии оплатить такую помощь, занимает важное место и в истории российской юридической профессии.

С реформой 1864 г. и развитием присяжной адвокатуры получила распространение практика предоставления бесплатной юридической помощи, оказываемой по «праву бедности». В советские годы малоимущие граждане также могли получить квалифицированную юридическую помощь. Так, в период военного времени, несмотря на существенное сокращение численного состава адвокатуры, бесплатная юридическая помощь оказывалась военнослужащим, членам их семей и инвалидам. Причем коллеги старались выделять для этого наиболее квалифицированных адвокатов. Конституция СССР 1977 г. подняла на новую ступень значимость и престиж адвокатуры, существенно расширив права граждан на получение юридической помощи, в том числе и бесплатно.

¹ Происходит от лат. *pro bono publico* — букв. «ради общественного блага» — без гонорара, безвозмездно.

В Европейской Резолюции № (78) 8 о юридической помощи и консультациях (принята Комитетом министров Совета Европы в 1978 г.), указано, что для обеспечения права предоставления малоимущим бесплатной юридической помощи государство должно создать такую систему юридической помощи малоимущим, которая, во-первых, устранил экономические препятствия для их доступа к правосудию, во-вторых, обеспечит им реальную возможность получения бесплатной квалифицированной юридической помощи для защиты своих прав в любых судах.

В Стандартах независимости юридической профессии Международной ассоциации юристов (МАЮ), принятых в 1990 г., имеется специальный раздел «Юридическое обслуживание бедных».

На важность обеспечения эффективного доступа беднейших слоев населения к юридической помощи обращал внимание Комитет министров Совета Европы и в Рекомендации № R (93) 1 об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения 1993 г.

Конституцией РФ (ст. 48) закрепляется право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, которая в предусмотренных законом случаях предоставляется бесплатно.

Вместе с тем в настоящее время в Российской Федерации не существует единой эффективной системы, обеспечивающей право малообеспеченных и социально незащищенных категорий граждан на получение юридической помощи бесплатно. Федеральное законодательство предусматривает оказание такой помощи в уголовном судопроизводстве при участии в нем адвоката в качестве защитника по назначению органов дознания, предварительного следствия или суда.

В этом случае, как было указано ранее, труд адвоката оплачивается из федерального бюджета по ставкам, утвержденным Правительством РФ. По вопросам, не связанным с уголовным судопроизводством, бесплатная юридическая помощь предусмотрена только для отдельных категорий малоимущих граждан и по весьма ограниченному кругу вопросов.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» устанавливаются основные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи, организационно-правовые основы формирования государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи и организационно-правовые основы деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения. Закон не касается уголовного судопроизводства.



Бесплатная юридическая помощь оказывается в виде:

- 1) правового консультирования в устной и письменной форме;
- 2) составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- 3) представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях.

Бесплатную помощь могут оказывать лица с высшим юридическим образованием.

Выделяются государственная и негосударственная системы бесплатной юридической помощи.

Участниками *государственной системы* бесплатной юридической помощи являются:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения;
- органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения;
- органы управления государственных внебюджетных фондов;
- государственные юридические бюро.

Правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи могут наделяться адвокаты и нотариусы.

В законе перечислены категории граждан, которые вправе рассчитывать на такую помощь. Это малоимущие (доход ниже прожиточного минимума); инвалиды I и II групп; ветераны Великой Отечественной войны; Герои России, Советского Союза, Социалистического Труда; Герои Труда Российской Федерации; дети, являющиеся инвалидами, а также оставшиеся без попечения родителей; недееспособные и др.

Определены случаи оказания бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы (например, защита прав потребителей коммунальных услуг, установление и оспаривание отцовства (материнства), взыскание алиментов, восстановление на работе и др.).

Участниками *негосударственной системы* являются юридические клиники при вузах (студенческие консультативные и юридические бюро и др.) и центры бесплатной юридической помощи.

Негосударственная система бесплатной юридической помощи формируется на добровольных началах.

2. Юридические клиники при вузах

Приказом Министерства образования РФ от 30 сентября 1999 г. № 433 «О правовых консультациях («правовых клиниках») для населения на базе вузов, осуществляющих подготовку юридических кадров», предусматривается создание специализированных подразделений высших учебных заведений, имеющих юридические факультеты, по оказанию бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам при активном участии студентов и профессорско-преподавательского состава в виде так называемых юридических клиник.

Юридические клиники могут оказывать бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

В настоящее время при содействии Ассоциации юристов России открыто более 200 юридических клиник при вузах, где студенты под руководством преподавателей оказывают бесплатную юридическую помощь.

Целью создания данных юридических клиник является, с одной стороны, оказание консультативной и практической помощи населению, а с другой, — получение студентами старших курсов практических навыков, необходимых в их будущей работе.

За консультациями в юридические клиники обращаются преимущественно лица, отнесенные к категории социально незащищенных граждан: пенсионеры, инвалиды, участники боевых действий, студенты, одинокие матери, безработные, несовершеннолетние и т.д.

Обращающиеся за консультациями граждане преследуют цель разъяснения их прав на получение бесплатных социальных услуг, материальной помощи, ремонт и газификацию жилья, телефонизацию квартир, а также оказание помощи в проблеме трудоустройства лицам с ограниченными возможностями и т.п. Кроме того, немалая часть вопросов затрагивает такие аспекты поддержки семьи и детства, как определение размера и порядка выплаты пособий для лиц, имеющих детей, охрана здоровья подрастающего поколения, поддержка семей, воспитывающих приемных детей и детей-инвалидов.

Основными формами работы юридических клиник является прием граждан, на котором даются устные консультации, студенты отвечают на правовые вопросы, составляют проекты процессуальных документов.

Иметь право — не значит быть правым.
Александр Фюрстенберг

Одним из направлений деятельности юридических клиник является правовое просвещение населения — чтение лекций, организация «круглых столов» и семинаров, выступление в средствах массовой информации, подготовка и выпуск буклетов по наиболее актуальным вопросам законодательства.

В 2013 г. Московским региональным отделением Ассоциации юристов России (АЮР) в целях сохранения памяти о выдающемся известном российском юристе-цивилисте, общественном деятеле, докторе права (1848) XIX в. — *Дмитрии Ивановиче Мейере* (1819—1856), первом создателе юридической клиники в России при Казанском Императорском университете, сохранения исторической связи поколений юристов России, почитания заслуг ученого, стремления сохранения лучших традиции отечественной юриспруденции и развития оказания правовой помощи, поощрения данного вида деятельности, было принято решение учредить ежегодную Премию имени Дмитрия Ивановича Мейера.

Премия является по своему статусу общественной наградой и присуждается гражданам и организациям Российской Федерации.

Премия учреждена в целях развития института оказания бесплатной юридической помощи в России, института развития юридических клиник, распространения информации о лучших представителях профессии, оказывающих бесплатную юридическую помощь, представления наиболее важных и лучших образцов оказания помощи гражданам, популяризации и развития института оказания бесплатной юридической помощи.

Премия присуждается в четырех номинациях:

- 1) «За развитие института юридических клиник» — для региональных отделений АЮР, и для высших учебных заведений, критерий — достижение наилучших показателей по созданию, функционированию Центров бесплатной юридической помощи;
- 2) «За оказание бесплатной юридической помощи» — для организаций, граждан, оказавших наибольшее количество услуг по предоставлению бесплатной юридической помощи;
- 3) «За развитие pro bono» — для коммерческих организаций, оказывающих наибольшее влияние на развитие бесплатной юридической помощи в России;
- 4) «За вклад в развитие правовой помощи» — для коммерческих и некоммерческих организаций, граждан, чье активное участие в данной деятельности оказало значительное влияние на становление института правовой помощи¹.

3. Негосударственные центры бесплатной юридической помощи

В целях оказания гражданам бесплатной юридической помощи некоммерческие организации, адвокаты, адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов РФ, нотариусы, нотариальные палаты могут создавать негосударственные центры бесплатной юридической помощи. Первый Российский форум pro bono состоялся 13 апреля 2016 г. в г. Москве.

Такие центры могут быть созданы в качестве юридического лица — некоммерческой организации или структурной единицы юридического лица, а также могут не являться юридическим лицом.

Негосударственные центры вправе оказывать гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме, составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

В настоящее время в России зарегистрировано несколько тысяч некоммерческих организаций, основными целями которых является правозащитная деятельность и правовое просвещение на безвозмездной основе (например, общероссийское движение «За права человека», Конфедерация общества потребителей, Комитет «За гражданские права», Центр развития демократии и прав человека, «Международная амнистия»).

Основными формами их работы являются бесплатные консультации по вопросам уголовного права, жилищного законодательства, семейного и трудового права, по гражданско-правовым спорам, защите прав предпринимателей и юридических лиц по гражданско-договорным отношениям.

Центральное место в системе оказания бесплатной юридической помощи в настоящее время занимает Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России»¹, региональные отделения которой действуют во всех субъектах РФ.

Для достижения уставных целей и задач Ассоциации юристов России и реализации программ социального партнерства государства и профессионального сообщества юристов по вопросам правовой помощи и правового просвещения граждан в настоящее время создано 325 центров бесплатной юридической помощи населению² в 42 субъектах РФ. В 2017 г. сотрудниками и консультантами центров принято и рассмотрено более 45 тыс. обращений граждан.

Право есть непрерывная работа, притом не одной только государственной власти, но всего народа.

Рудольф фон Иеринг

¹ URL: <http://www.alrf.ru> — официальный сайт Ассоциации юристов России.

² Типовое положение о центре бесплатной юридической помощи Ассоциации юристов России (утверждено решением Правления Ассоциации юристов России от 19 марта 2010 г.).

К работе в центрах и пунктах по бесплатному правовому консультированию граждан привлекаются студенты старших курсов вузов, осуществляющих профессиональную подготовку юристов. Руководство работой студентов осуществляют практикующие юристы в Ассоциации юристов России и преподаватели юридических факультетов.

Региональными отделениями Ассоциации юристов России налажена работа *общественных приемных*. К участию в их работе привлекаются представители органов исполнительной и законодательной власти, адвокаты, практикуются также выездные приемы граждан.

К категориям граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, относятся, прежде всего, граждане с низкими доходами или находящиеся в трудной жизненной ситуации. Помощь по бесплатному правовому консультированию, как правило, оказывается физическим лицам — гражданам Российской Федерации, представляющим слабо защищенные слои населения: инвалидам I и II группы, ветеранам Великой Отечественной войны, пенсионерам, безработным, лицам, пострадавшим от стихийных бедствий, лицам, находящимся в местах лишения свободы, работникам бюджетной сферы, студентам, родителям — одиночкам, многодетным родителям.

Формами оказания правовой помощи членами Ассоциации юристов России являются устные консультации, составление письменных заключений, оказание правовой помощи с использованием средств сети Интернет и электронной почты.

При определении круга вопросов, по которым осуществляется правовое консультирование, работа ведется по следующим направлениям:

- разъяснение норм и консультирование в области: гражданского законодательства (сделки, наследственное право), жилищного законодательства и земельного права, трудового права и права социального обеспечения, семейного права, конституционных прав, административного права и уголовного права;

- оказание содействия в составлении обращений в органы государственной власти;

- предоставление справок по действующему законодательству;

- информирование о месте нахождения органов государственной и муниципальной власти и органов правосудия;

- разъяснение норм гражданского процессуального законодательства, практическая помощь в составлении процессуальных документов.

4. Государственные юридические бюро

Одной из важных составляющих права каждого на доступ к правосудию является возможность пользоваться помощью профессионального юриста, в том числе и бесплатно в тех случаях, когда лицо не может оплатить юридические услуги. С учетом сложности современного законодательства и правоприменительной практики лицо, интересы которого не представлены юристом, зачастую оказывается в невыгодном положении по сравнению с другой стороной, получающей юридическую помощь. Чтобы исправить это неравное положение сторон, в России реализуется государственная программа бесплатной (субсидируемой) юридической помощи отдельным категориям граждан.

Право — это все, что истинно и справедливо.

Виктор Мари Гюго

Так, было принято постановление Правительства РФ от 22 августа 2005 г. № 534 «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам» (*в настоящее время утратило силу*), в соответствии с которым в 10 субъектах РФ (Республика Карелия, Чеченская Республика, Волгоградская, Иркутская, Магаданская, Московская, Самарская, Свердловская, Томская и Ульяновская области) были созданы **государственные юридические бюро** в организационно-правовой форме федеральных казенных учреждений по 15 штатных единиц работников в каждом, которые начали свою деятельность с 10 января 2006 г.

Государственные юридические бюро являются юридическими лицами, созданными в форме казенных учреждений субъектов РФ (первоначально они входили в систему Минюста России).

В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» они бесплатно дают малоимущим гражданам консультации по правовым вопросам в устной и письменной форме (кроме того, устные консультации даются инвалидам I и II групп, ветеранам Великой Отечественной войны, неработающим пенсионерам, получающим пенсию по старости, вне зависимости от уровня их дохода); составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера; представляют их интересы в гражданском судопроизводстве, исполнительном производстве по гражданским делам; в органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях.

Для получения бесплатной юридической помощи гражданин представляет в государственное юридическое бюро следующие документы:

- а) заявление об оказании юридической помощи по форме, утверждаемой Минюстом России¹;
- б) документ, удостоверяющий личность;
- в) справка о среднедушевом доходе семьи (одинок проживающего гражданина), полученном за три последних календарных месяца, предшествующих месяцу обращения в государственное юридическое бюро;
- г) инвалиды I и II групп, ветераны Великой Отечественной войны, неработающие пенсионеры, получающие пенсию по старости, для получения юридической помощи в виде устной консультации вместо справки о среднедушевом доходе семьи (одинок проживающего гражданина) — предусмотренные законодательством документы, подтверждающие их принадлежность к указанным категориям.

Государственные юридические бюро на основании договора вправе поручить адвокату оказать лицу, обратившемуся в бюро, юридическую помощь.

Работник государственного юридического бюро, оказывающий юридическую помощь:

- а) должен иметь высшее юридическое образование, полученное в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования;
- б) не вправе оказывать юридическую помощь, если в отношении вопроса, с которым гражданин обратился в государственное юридическое бюро, он:
 - имеет свои интересы, отличные от интересов гражданина;
 - участвовал в его рассмотрении (решении) в качестве судьи, третейского судьи или арбитра, посредника, прокурора, следователя, дознавателя, эксперта, специалиста, переводчика;
 - являлся должностным лицом, в компетенцию которого входило принятие решения в интересах этого гражданина;
 - оказывает юридическую помощь другому лицу, интересы которого противоречат интересам обратившегося гражданина;
- в) не вправе разглашать сведения, сообщенные ему гражданином в связи с оказанием юридической помощи, без согласия этого гражданина.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «**О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации**» для обеспечения функционирования государственной системы бесплатной юридической помощи, а также для оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов РФ могут создаваться государственные юридические бюро и (или) могут привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты.

¹ Приказ Минюста России от 21 июля 2010 г. № 174 «Об утверждении форм документов государственного юридического бюро».

Государственные юридические бюро при осуществлении своей деятельности также вправе привлекать к оказанию бесплатной юридической помощи адвокатов и (или) иных субъектов, оказывающих бесплатную юридическую помощь.

Следует отметить, что оказание государством бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан предусмотрено также законами ряда зарубежных государств.



Зарубежная практика

Так, в Финляндии созданы 65 государственных бюро юридической помощи, сотрудники которых (государственные юридические помощники) являются государственными служащими. Государственные бюро юридической помощи предоставляют малоимущим гражданам и гражданам со средним уровнем доходов бесплатные или оплачиваемые частично услуги юридического помощника, оплачивают услуги по устному или письменному переводу, необходимые для рассмотрения дела, компенсации свидетелям, приглашенным получателями юридической помощи, и прочие затраты, связанные с предоставлением ими доказательств, а также принимают решения о бесплатной выдаче им копий судебных решений и документов иных официальных инстанций, необходимых для ведения дела.

Министерство юстиции Финляндской Республики назначает на должности и освобождает от должностей государственных юридических помощников, осуществляет планирование бюджета и определение объема работы бюро на каждый год, повышение квалификации сотрудников бюро, административный и хозяйственный контроль за их деятельностью, обеспечивает условия работы бюро, рассматривает жалобы, связанные с организацией их работы. Вместе с тем контроль за соблюдением профессионально-этических норм государственными юридическими помощниками осуществляет Союз адвокатов Финляндии.

Государственные бюро юридической помощи оказывают ее по очень широкому кругу вопросов, включающему и гражданские, и административные, и уголовные дела (при осуществлении представительства граждан в суде этот круг несколько сокращается).

В Королевстве Нидерландов созданы 30 бюро по оказанию юридической помощи, которые предоставляют общую правовую информацию и консультации по простым юридическим проблемам любого характера. Бюро оценивают, является ли проблема заявителя юридической, входит ли она в законодательно установленный круг вопросов, по которым адвокаты предоставляют юридическую помощь, субсидируемую государ-

ством, и к кому заявитель может быть направлен для наилучшего решения его проблемы.

Если заявитель желает получить юридическую помощь в большем объеме, его направляют к адвокату, зарегистрированному в системе предоставления государственной юридической помощи, услуги которого оплачиваются бюро по предоставлению юридической помощи. При этом юридическая помощь, субсидируемая государством, в Нидерландах чаще всего является не бесплатной, а оплачиваемой заявителем частично в зависимости от объема его доходов.

Под эгидой Министерства юстиции Королевства Нидерландов существует Совет по юридической помощи, осуществляющий функции по организации и управлению юридической помощью, среди которых уравнивание предложений со стороны юристов и спроса на юридическую помощь со стороны малообеспеченных граждан, проверка качества предоставляемых юридических услуг. Кроме того, Совет по ходатайству адвоката, к которому обратился малообеспеченный заявитель, выдает сертификат о ведении адвокатом дела данного заявителя, в котором фиксируется сумма, причитающаяся к оплате адвокату. Сертификаты выдаются с учетом нуждаемости заявителя, существа и перспективности его дела.

В Англии и Уэльсе создан вневедомственный государственный орган — Комиссия по юридической помощи. Она финансируется Министерством юстиции, подотчетна Лорду-канцлеру и Министру юстиции, а также отчитывается перед Парламентом о своей деятельности. Члены Комиссии назначаются Лордом-канцлером на конкурсной основе. Комиссия разделена на две части, ответственные за юридическую помощь по гражданским и по уголовным делам, и имеет 15 офисов, которые занимаются заявками на финансирование юридической помощи, претензиями к качеству выполненной работы и оформлением контрактов с поставщиками юридических услуг.

Для государственной оплаты судебного представительства заявитель должен получить в Комиссии сертификат о государственном финансировании. При его выдаче Комиссия проверяет нуждаемость заявителя и существо дела на предмет наличия достаточных правовых оснований. Поставщиками юридических услуг являются не отдельные юристы, а организации, отвечающие установленным требованиям и заключившие с Комиссией контракт. Бесплатная юридическая помощь в Англии и Уэльсе предоставляется по строго определенному кругу вопросов.

Представляется необходимым поэтапное создание государственных юридических бюро в большинстве субъектов РФ на постоянной основе для обеспечения доступности юридической помощи всем гражданам независимо от их материального положения.

Создание эффективно действующей системы оказания государственной правовой помощи обеспечит необходимые условия для того, чтобы малоимущие граждане могли бы в полном объеме реализовывать свои права и защищать свои законные интересы.

Кроме того, осуществляемое в рамках данной системы правовое информирование граждан позволит в определенной степени снизить объем необоснованных обращений в суды, органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Реализация данной системы послужит преодолению правового нигилизма, повышению уровня правовой культуры населения, практическому обеспечению реализации малоимущими гражданами права на доступ к правосудию и упорядочению системы оказания бесплатной юридической помощи.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем сущность оказания юридической помощи pro bono?
2. Какова система бесплатной юридической помощи?
3. Какие существуют виды оказания бесплатной юридической помощи?
4. Кто является участниками государственной системы бесплатной юридической помощи?
5. Какие категории граждан имеют право на получение бесплатной юридической помощи?
6. В каких случаях адвокаты оказывают юридическую помощь бесплатно?
7. Какова цель создания юридических клиник при вузах?
8. Какие направления деятельности юридических клиник вы знаете?
9. Какие существуют негосударственные центры бесплатной юридической помощи?
10. Каковы основные направления деятельности государственных юридических бюро?

Глава 22. Нотариат в Российской Федерации

1. Сущность и функции нотариата

Свобода не в игнорировании законов, а в соблюдении их.

Илья Николаевич Шевелев

*Нотариат*¹ как несудебная форма защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов является согласно Резолюции Европейского парламента «О нотариате в Европейском Сообществе» 1994г. **институтом превентивного правосудия**. В соответствии с документами Конгресса Международного союза судей функция нотариата заключается, прежде всего, в удостоверении юридических актов, беспристрастном информировании сторон об их существе и правовых последствиях, предотвращении гражданско-правовых споров².

Из истории

Нотариат ведет свою историю от римских табеллионов, служивших писцов. Система свободного Латинского нотариата действует уже более 200 лет со дня принятия во Франции Закона 25 вантоза XI года (16 марта 1803 г.).

В России вместе с Судебными Уставами императора Александра II было выработано и Положение о нотариальной части от 26 апреля 1866 г.

Нотариат существует не один десяток веков, нотариус — исторически вторая юридическая профессия после судьи. Там где востребован нотариус, суды пустуют. Нотариат удовлетворяет потребность людей в надежном закреплении прав, в стабильности и предсказуемости имущественных отношений. Большинство стран испокон веков нотариальны. Если США — страна адвокатов, то в большинстве европейских стран главным юристом традиционно является нотариус, который решает самые насущные и ежедневные юридические вопросы граждан и юридических лиц.

¹ Происходит от лат. notaries — писарь, секретарь; производное от nota — знак.

² Мерлотти М. Основные принципы свободного нотариата и роль государства в его организации и деятельности // Нотариальный вестник. 1997. № 5. С. 27.

Нотариат России относится к нотариату латинского типа и с 1995 г. является членом *Международного Союза нотариата*¹. В странах с системой латинского нотариата нотариус выступает как беспристрастный и независимый арбитр, выполняющий роль предупредительного правосудия, позволяющий изъавить суды и другие государственные органы от появления конфликтов.

Если суды выполняют функции последующего контроля, включаясь в гражданско-правовые отношения, когда конфликт между участниками уже налицо, то нотариат выполняет функции предварительного правового контроля на этапе формирования условий сделки. Тем самым снижается количество споров в судах, вопросы бесспорного характера решаются нотариусами, не загружая суды.

Миссия нотариата — предупреждать гражданско-правовые споры. Нотариат — это правовое миротворчество, предупредительное правосудие. Если споры породили судей, то нежелание спорить — нотариусов. Потребность в правовой стабильности, предсказуемости имущественных отношений и удовлетворяет институт нотариата².

Наиболее афористично необходимость нотариата в гражданском обществе выразил Г. В. Ф. Гегель, писавший: *«Собственность покоится на договоре и на формальностях, делающих ее доказательной и правомерной»*³.

Непреодолимое значение имеют **Заповеди Латинского нотариата**:

- уважай свое Министерство;
- исполняй свой служебный долг надлежащим образом;
- совершай нотариальное действие, если ты уверен, что действуешь в рамках закона, разрешай сомнения до совершения действия, воздерживайся от действия при сомнении в его законности и правильности;
- воздавай должное Правде;
- действуй осмотрительно;
- изучай материалы с пристрастием и повышенной тщательностью;
- советуйся с Честью;
- руководствуйся Справедливостью;
- ограничивайся Законом;
- работай с Достоинством;
- помни, что целью твоей профессиональной деятельности является предупреждение гражданско-правовых споров⁴.

¹ Устав Международного Союза нотариата (утвержден Ассамблеей нотариатов — членов 2 октября 2007 г. в г. Мадриде) // URL: <http://www.uinl.org>.

² URL: <http://www.notarilat.rf> — официальный сайт Федеральной нотариальной палаты.

³ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 127.

⁴ Глава 2 Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (утвержден Минюстом России 19 января 2016 г.).

Представляется, что указанные положения могут быть принципами и заповедями деятельности юристов любой специальности.

Нотариат, осуществляя защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, действует от имени государства, в связи с этим его деятельность носит *публичный характер*, направлена на защиту и частных, и публичных интересов, обеспечивает законность и является по своей сути правоохранительной деятельностью.

Нотариат представляет собой институт с двойственной правовой природой, сочетающий в своей организации принцип публичности с защитой частных интересов конкретных индивидов.

Нотариат организационно *не входит в систему органов государственной власти*, что позволяет определить его как полноценный институт гражданского общества, независимый от государства и действующий на принципах самоуправления.

Нотариат, обеспечивая защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, выполняет функции по реализации конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи и осуществляет правоохранительную деятельность по

средством совершения закрепленных законодательством нотариальных действий.

Функции нотариата подразделяют на *социальные*, характеризующие место нотариата в системе органов гражданской юрисдикции и правовой системе России; *содержательные*, отражающие характер нотариальной деятельности; *доказательственные*, связанные с существом нотариальной деятельности — созданием квалифицированных письменных доказательств.

В свою очередь *социальные* функции включают предупредительно-профилактическую, правореализационную, правоохранительную и фискальную нотариальные функции.

В рамках *предупредительно-профилактической* функции нотариальные органы принимают меры к тому, чтобы юридические действия были хорошо подготовлены, надежно проверены с точки зрения подлинности и соответствия закону, т.е. выполняют задачи по предотвращению нарушений закона и реализуют тем самым конституционные гарантии обеспечения прав граждан.

Правореализационная функция отражает место нотариата в

НОТАРИАТ — это институт гражданского общества, представляющий собой самоуправляющееся профессиональное сообщество нотариусов, осуществляющих от имени Российской Федерации публичную деятельность по реализации функции государства по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц, государства и общества в целом путем совершения нотариальных действий на принципах профессионализма, беспристрастности и независимости.

системе осуществления субъективных прав и исполнения обязанностей. Здесь на нотариусе лежит обязанность обеспечить надлежащие правовые условия для правореализационной деятельности участников нотариального действия.

Правоохранительная функция отражает место нотариата как публично-правового института, обеспечивающего законность и правомерность юридических действий участников гражданского оборота в самом широком смысле, снижая уровень как гражданских, так и уголовных правонарушений.

В основе *фискальной*¹ функции нотариата лежит положение ст. 57 Конституции РФ, предусматривающей обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы. В соответствии со ст. 85 **Налогового кодекса Российской Федерации** (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ нотариусы обязаны сообщать о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения в налоговые органы.

В рамках *содержательной* функции, отражающей содержание нотариальной деятельности и ее специфику, выделяются четыре производные функции:

— *правоустановительная*, заключающаяся в необходимости установления в нотариальном производстве больших групп юридических фактов;

— *удостоверительная*, выражающаяся в наделении нотариуса полномочием придания от имени государства юридическим действиям участников гражданского оборота особого правового характера;

— *охранительная*, возлагающая на систему органов нотариата охрану прав участников нотариального производства;

— *юрисдикционная*, особенностью которой является деятельность по предупреждению правовых конфликтов в сфере гражданского оборота.

Доказательственная функция нотариата связана с существом нотариальной деятельности — созданием квалифицированных письменных доказательств. Эта функция является важнейшей в деятельности нотариата, поскольку само происхождение профессии нотариуса и ее генезис отражают потребности развивающегося гражданского оборота².

Отличительной особенностью является *бесспорный характер* правоотношений, на которые распространяется юрисдикция нотариата. Нотариусы не разрешают споры о материальном праве — это прерогатива суда. Целью нотариальной деятельности является обеспечение и защита прав и законных интересов

¹ Происходит от лат. *fiscalis* — казенный — доходы государственной казны.

² Галиева Р. Ф. Нотариальное право — охранительное право // Нотариус. 2012. № 2. С. 12.

не только граждан и юридических лиц, но и государства и общества в целом. Уникальность нотариата как института гражданского общества, имеющего делегированные государством полномочия по выполнению одной из его функций, позволяет ему органически сочетать в качестве целей своей деятельности защиту и частных, и публичных интересов, не противопоставлять эти интересы друг другу.

Предметом нотариальной деятельности являются бесспорные дела, что предопределило своеобразный метод решения нотариальными органами отнесенных к их компетенции вопросов. Органы нотариата не используют состязательную форму процесса, устанавливают юридические факты, как правило, на основании письменных доказательств. В дополнение к этому можно добавить единоличное совершение нотариальных действий и, как правило, отсутствие публичности в деятельности нотариуса.

Итак, правовая деятельность нотариата является одной из форм правоприменения, составной частью механизма правового регулирования в национальных правовых системах, имеет приоритетной задачей обеспечение прав, свобод человека и гражданина и осуществляется в следующих юридических формах:

а) **правоохранительной** — отражает место нотариата как публично-правового института в механизме правового регулирования, обеспечивает правомерность юридических действий участников гражданского оборота, а также непосредственное исполнение, использование и соблюдение требований правовых норм самим нотариусом, препятствуя тем самым либо минимизируя негативные последствия правонарушений;

б) **правоустанавливающей** — результатом является непосредственное принятие нотариального акта, устанавливающего права и обязанности в отношении ограниченного круга лиц (конкретные виды нотариальных действий), а также неограниченного круга лиц (методические рекомендации, письма, постановления нотариальных палат);

в) **правоприменительной (правозащитной)** — обеспечивает возможности выбора нотариусом такого источника права (международный договор, национальный нормативный правовой акт, судебный прецедент), который применительно к конкретным общественным отношениям обеспечивает максимальные гарантии защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина¹.

«Наряду с другими должностными лицами, которые разрешают споры, общественное спокойствие требует наличия и иных должностных лиц, которые, будучи незаинтересованными

ми советниками сторон и беспристрастными выразителями их воли, ставят стороны в известность о значении договорных обязательств, в которые они вступают, ясно выражая их содержание, придают им характер аутентичного акта и силу судебного решения, не подлежащего обжалованию, сохраняя память о них навечно и верно, препятствуют возникновению конфликтов между добросовестными людьми и лишают людей алчных, рассчитывающих на успех, желания возбуждения несправедливого притязания. Этими незаинтересованными советниками, этими беспристрастными составителями, этими своеобразными добровольными судьями, бесповоротно обязывающими стороны соглашения, являются нотариусы, а этим институтом — **нотариат**» — так наиболее удачно выразил роль профессии нотариуса советник Государственного Совета Франции Пьер Франсуа Реаль более 200 лет тому назад¹.

Таким образом, признаком, определяющим правовую природу нотариата, следует считать его *юрисдикционную, правоохранительную функцию*. Эта функция определяет порядок и структуру нотариата, его компетенцию и методы деятельности, составляющие основу нотариальной процессуальной формы.

Уникальность института нотариата, его полезность, а также экономичность для общества заключается в том, что он позволяет обеспечивать правоохранительные функции, законность и правомерность юридических действий участников гражданского оборота за счет них самих, без каких-либо затрат со стороны государства. Более того, современный нотариат России позволяет государству успешнее осуществлять не только правоохранительные, но и фискальные и судебно-юрисдикционные функции. Целью системы нотариата является создание квалифицированных письменных доказательств, обеспечивающих бесспорность гражданских прав, облегчающих доказывание при возникновении спора в суде.

Нотариат — особый публично-правовой, правоприменительный и правозащитный институт, призванный обеспечить исполнение гарантированного Конституцией РФ права каждого на получение квалифицированной юридической помощи. В условиях отсутствия федеральной системы оказания юридической помощи в сфере гражданской юрисдикции нотариат является важной формой ее осуществления применительно к системе нотариального производства.

Нотариальная деятельность сочетает в себе признаки как частного, так и публичного права, поскольку нотариусы путем совершения нотариальных действий осуществляют защиту

¹ Нотариат и нотариальная деятельность / под ред. В. В. Яркова, Н. Ю. Рассказовой. М. : Волтерс Клувер, 2013. С. 21.

прав и законных интересов участников гражданского оборота.

Подтверждением гарантий повышенной юридической силы нотариальных документов служат данные Федеральной нотариальной палаты, согласно которым в судах оспаривается всего лишь 0,07% сделок, удостоверенных нотариально, а из тех, что заключаются в простой письменной форме, — каждая пятая¹. Представляется, что введение обязательной нотариальной формы для большинства сделок позволит разгрузить суды и сократить государственные расходы на судебную систему, при этом права социально незащищенных граждан, не имеющих возможности грамотно отстаивать свои интересы в суде, будут надежно защищены.

2. Организация нотариальной деятельности

Право есть правило, четко фиксирующее линию, ограничивающую сферу, внутри которой жизнедеятельность любого индивиду свободна от каких бы то ни было посягательств.

Фридрих Карл фон Савиньи

При понимании современной системы нотариата как части юридической системы России важно то обстоятельство, что нотариальная деятельность *не является предпринимательской* и не преследует цели извлечения прибыли. Кроме того, взаимоотношения нотариуса и лиц, обратившихся за совершением нотариального действия, имеют не договорную, а публично-правовую основу.

В основу организации нотариальной деятельности в Российской Федерации положены *базовые принципы системы Латинского нотариата*:

1) нотариус — это юрист, обладающий особыми полномочиями удостоверять договоры, заключаемые сторонами, должным образом составлять необходимые для этого документы и консультировать лиц, которые обратятся к его услугам;

2) функция нотариата — государственное служение, которое нотариус осуществляет независимым образом, не входя в иерархию государственных служащих или служащих общественных организаций;

3) доступ к профессии нотариуса можно получить только после успешного завершения обучения, необходимого для работы по юридической специальности. Кан-

НОТАРИАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ — это урегулированная нормами нотариального права профессиональная не предпринимательская деятельность нотариусов и иных уполномоченных лиц по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц, государства и общества в целом, осуществляемая путем совершения от имени Российской Федерации в соответствии с определенной законом процедурой нотариальных действий в сфере бесспорной юрисдикции.

¹ URL: <http://www.нотариат.рф>.

дидатам на должность нотариуса рекомендуется предварительно пройти определенные теоретические и практические испытания;

4) нотариус должен выполнять свои функции с абсолютной неподкупностью. С этой целью установлено, какие действия безоговорочно несовместимы с профессией нотариуса¹.

Деятельность нотариусов гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов и предопределяется специальным публично-правовым статусом нотариусов.

Публично-правовой характер нотариальной деятельности обуславливает необходимость законодательного закрепления особого порядка приобретения и прекращения статуса нотариуса, который регламентируется **Основами законодательства Российской Федерации о нотариате** от 11 февраля 1993 г. № 4462-1, а также региональным законодательством, поскольку в соответствии с п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (например, Законом г. Москвы от 19 апреля 2006 г. № 15 «**Об организации и деятельности нотариата в городе Москве**»).

На *должность нотариуса* назначается гражданин Российской Федерации, получивший высшее юридическое образование в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования; достигший возраста 25 лет, но не старше 75 лет; имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет; прошедший *стажировку*² сроком не менее одного года³ (перед стажировкой проводится экзамен для выявления уровня подготовки лиц, желающих пройти стажировку у нотариуса), успешно сдавший квалификационный экзамен и победивший в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса.

Нотариусом в Российской Федерации *не может быть* лицо:

1) имеющее гражданство (подданство) иностранного государства или иностранных государств, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

2) признанное недееспособным или ограниченное в дееспособности решением суда, вступившим в законную силу;

3) состоящее на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, нар-

¹ Черемных И. Г. *Теоретические основы независимого нотариата России*. М.: ИД «Буквоед», 2016. С. 34.

² См.: Порядок прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса (утвержден решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 18 мая 2015 г. и приказом Минюста России от 29 июня 2015 г. № 151).

³ Согласно Закону г. Москвы «Об организации и деятельности нотариата в городе Москве» срок стажировки для претендентов в нотариусы г. Москвы — **два года**.

команий, токсикоманий, хронических и затяжных психических расстройств;

4) осужденное к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей нотариуса, по вступившему в законную силу приговору суда, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости за умышленное преступление;

5) представившее подложные документы или заведомо ложные сведения при назначении на должность нотариуса;

6) ранее освобожденное от полномочий нотариуса на основании решения суда о лишении права нотариальной деятельности, в том числе в связи с неоднократным совершением дисциплинарных проступков или нарушением законодательства (за исключением случаев сложения нотариусом полномочий в связи с невозможностью исполнять профессиональные обязанности по состоянию здоровья).

Квалификационный экзамен сдается комиссии, образуемой при территориальном органе Минюста России с участием представителей нотариальной палаты субъекта РФ. Квалификационная комиссия¹ создается сроком на три года в количестве не менее пяти человек. В состав комиссии включаются равное количество представителей органа юстиции и нотариальной палаты, а также по согласованию ученые-юристы и представители судейского сообщества. В состав комиссии по должности входят руководитель органа юстиции (или его заместитель), являющийся председателем комиссии, и президент нотариальной палаты (или член правления нотариальной палаты), являющийся заместителем председателя комиссии. Секретарь комиссии назначается из числа членов комиссии — сотрудников органа юстиции.

Лицо, не выдержавшее квалификационного экзамена, допускается к повторной его сдаче не ранее чем через год после принятия решения квалификационной комиссией.

Лицо, сдавшее квалификационный экзамен, но не приступившее к работе в должности помощника нотариуса, или к замещению временно отсутствующего нотариуса, или не назначенное на должность² нотариуса в течение трех лет с момента сдачи экзамена либо имеющее перерыв свыше пяти лет в работе в должности нотариуса (после сложения полномочий), помощника нотариуса или в замещении временно отсутствующего нотариуса, допускается к конкурсу на должность нотариуса, к

¹ См.: Положение о квалификационной комиссии (утверждено решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 18 мая 2015 г. и приказом Минюста России от 29 июня 2015 г. № 150).

² Порядок учреждения и ликвидации должности нотариуса (утвержден решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2009 г. и приказом Минюста России от 23 декабря 2009 г. № 430).

работе в должности помощника нотариуса или к замещению временно отсутствующего нотариуса только после повторной сдачи квалификационного экзамена.

Наделение нотариуса полномочиями (назначение на должность) производится на основании рекомендации нотариальной палаты территориальными органами Минюста России *на конкурсной основе*. Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса утвержден приказом Минюста России от 30 марта 2018 г. № 63. Предусмотрена трехступенчатая система отбора кандидатов — это письменный экзамен, рассмотрение рекомендации нотариальной палаты и индивидуальное собеседование.

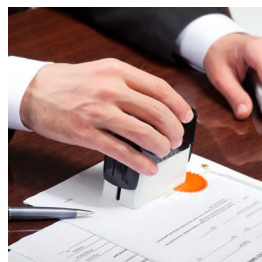
Письменная часть проводится с использованием автоматизированной информационной системы Федеральной нотариальной палаты, она состоит из 20 практических задач и задания по составлению нотариального документа. Индивидуальное собеседование проводится по вопросам осуществления нотариальной деятельности, а также ее этических стандартов и личного поведения. В ходе проведения всего конкурса осуществляются видео- и аудиозапись¹.

Территориальные органы юстиции ведут *Реестр*² нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен³.

Отличительной чертой нотариата является *квотирование*⁴ количества должностей нотариусов (принцип *numerus clausus*). Согласно ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «**Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации**» количество должностей нотариусов в нотариальном округе определяется органом государственной власти субъекта РФ.

Указанное количество определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ, как правило, не чаще одного раза в год на основании согласованного предложения управления Минюста России по субъекту (субъектам) РФ и нотариальной палаты в субъекте РФ⁵.

В каждом нотариальном округе должен быть хотя бы один нотариус. Вторая и последующие должности устанавливаются из расчета численности населения: один нотариус на 15 тыс. че-



¹ Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса (утвержден решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 26 марта 2018 г. № 04/18 и приказом Минюста России от 30 марта 2018 г. № 63).

² Происходит от лат. *regestrum*, через польск. *rejestr* — список, перечень.

³ Порядок ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен (утвержден приказом Минюста России от 29 июня 2015 г. № 147).

⁴ Происходит от лат. *quot* — сколько — норма, установление конкретного количества.

⁵ См., например: Закон Московской области от 3 декабря 2012 г. № 187/2012-ОЗ «О нотариальных округах и количестве должностей нотариусов в нотариальных округах в Московской области».

людей — в городах федерального значения (Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе); 20—25 тыс. человек — в городских поселениях; 25—30 тыс. человек — в муниципальных районах, за исключением городских поселений, в границах которых установлены нотариальные округа¹.

В связи с указанным выше порядком лица, сдавшие квалификационный экзамен, допускаются к конкурсу только при наличии вакантной должности нотариуса в конкретном нотариальном округе. Так, например, Главное управление Минюста России по г. Москве опубликовало результаты конкурса на замещение трех вакантных должностей нотариусов, занимающихся частной практикой в Московском городском нотариальном округе, состоявшегося 21 февраля 2017 г., в котором участвовало 125 претендентов².

Нотариальный округ (*территория деятельности нотариуса*) устанавливается в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации. В городах, имеющих районное или иное административное деление, нотариальным округом является вся территория соответствующего города (например, территория г. Москвы является единым нотариальным округом).

Всего в Российской Федерации установлено более 2 тыс. нотариальных округов.

Нотариус должен иметь место для совершения нотариальных действий (**нотариальную контору**) в пределах нотариального округа, в который он назначен на должность. Нотариус вправе иметь только одну нотариальную контору, которая не является юридическим лицом.

Территория деятельности нотариуса может быть изменена³.

Совершение нотариусом нотариального действия за пределами своего нотариального округа не влечет за собой признания недействительности этого действия.

Нотариус вправе выехать в другой нотариальный округ для удостоверения завещания в случае тяжелой болезни завещателя при отсутствии в нотариальном округе в это время нотариуса.

Нотариус, занимающийся частной практикой, несет полную имущественную ответственность за вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения нотариального действия, противоречащего законодательству РФ, или неправомерного отказа в совершении нотариального

¹ Порядок определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе (утвержден решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 18 сентября 2008 г. и приказом Минюста России от 26 ноября 2008 г. № 275).

² URL: <http://www.to77.minjust.ru>.

³ Порядок изменения территории деятельности нотариуса (утвержден решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 28 августа 2009 г. и приказом Минюста России от 14 января 2010 г. № 1).

действия, а также разглашения сведений о совершенных нотариальных действиях.

Возмещение вреда осуществляется за счет страхового возмещения по заключенному договору страхования гражданской ответственности нотариуса, а при его недостаточности — за счет имущества такого нотариуса в пределах разницы между страховым возмещением и фактическим размером ущерба. Имущественный вред, причиненный нотариусом умышленно, возмещается исключительно за счет принадлежащего ему имущества.

В связи с этим нотариус, занимающийся частной практикой, не вправе выполнять свои обязанности без заключения **договора страхования гражданской ответственности** на сумму не менее: 2 **млн. руб.** — имеющий нотариальную контору в городском поселении; 1,5 **млн. руб.** — в сельском поселении. Нотариус, занимающийся частной практикой и удостоверяющий договоры ипотеки, обязан заключить договор гражданской ответственности на сумму не менее 5 **млн. руб.** Кроме того, нотариальная палата субъекта РФ в целях обеспечения имущественной ответственности нотариусов заключает договор страхования на страховую сумму, определяемую из расчета не менее чем 500 тыс. руб. на каждого нотариуса.

Нотариус, впервые назначаемый на должность, приносит **присягу** следующего содержания:

«Торжественно присягаю, что обязанности нотариуса буду исполнять в соответствии с законом и совестью, хранить профессиональную тайну, в своем поведении руководствоваться принципами гуманности и уважения к человеку».

Нотариус имеет личную печать с изображением Государственного герба Российской Федерации¹, указанием фамилии, инициалов, должности нотариуса и места его нахождения или наименования государственной нотариальной конторы, штампы удостоверительных надписей, личные бланки или бланки государственной нотариальной конторы.

Для совершения нотариальных действий с электронными документами и передачи сведений в единую информационную систему нотариата нотариус использует усиленную квалифицированную электронную подпись, созданную в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «**Об электронной подписи**».

Источником финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, являются денежные средства, полученные им за совершение нотариальных действий и оказание услуг правового и технического характера, другие финан-

¹ Указ Президента РФ от 22 июля 2002 г. № 767 «Об использовании Государственного герба Российской Федерации на печатях нотариусов».

совые поступления, не противоречащие законодательству РФ. Денежные средства, полученные нотариусом, занимающимся частной практикой, после уплаты налогов, других обязательных платежей поступают в собственность нотариуса.

Законом предусмотрены должности *стажера и помощника* нотариуса.

Стажировка проводится в целях подготовки данного гражданина к сдаче квалификационного экзамена. Количество стажеров ежегодно определяется нотариальной палатой по согласованию с территориальным органом юстиции. Так, совместным решением Главного управления Минюста России по г. Москве и Московской городской нотариальной палаты от 15 февраля 2017 г. утверждено 40 должностей стажеров нотариусов г. Москвы¹.

Помощником нотариуса может быть гражданин РФ, сдавший квалификационный экзамен и соответствующий требованиям к нотариусу (за исключением требований о достижении возраста 25 лет и наличии стажа работы по юридической специальности).

Помощник нотариуса по поручению и под ответственность нотариуса вправе участвовать в подготовке совершения нотариальных действий, составлять проекты нотариально оформляемых документов, давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий. Помощник нотариуса, замещающий временно отсутствующего нотариуса, должен иметь стаж работы по юридической специальности не менее одного года.

Нотариус для обеспечения своей деятельности имеет право нанимать работников, в отношении которых он осуществляет права и несет обязанности работодателя. Нотариус самостоятельно определяет количество работников, необходимых для обеспечения его деятельности.

В Основах законодательства о нотариате определены основные **права** нотариусов. Они могут совершать все нотариальные действия, которые дозволены им действующим законодательством, составлять проекты сделок, заявлений и других документов, изготовлять копии документов и выписки из них, а также давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий. Им дано право истребовать от физических и юридических лиц сведения и документы, необходимые для совершения нотариальных действий.

К основным **обязанностям** отнесено оказание лицам, обратившимся к ним, содействия в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснение им прав и обязанностей, предупреждение о последствиях совершаемых нотариальных действий, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована во вред таким лицам. На нотариусов возло-

¹ URL: <http://www.to77.minjust.ru>.

жена также обязанность хранить тайну сведений, которые стали им известны в связи с осуществлением их профессиональной деятельности (*тайна совершения нотариальных действий*), а равно обязанность отказываться от совершения нотариальных действий, не соответствующих законодательству и международным соглашениям Российской Федерации.

Законом предусмотрены определенные **ограничения** в деятельности нотариуса. Так, нотариус не вправе: заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности; оказывать посреднические услуги при заключении договоров.

Органы нотариального самоуправления

Нотариальная палата субъекта РФ является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на *обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой*.

Нотариальные палаты в настоящее время образованы в 84 субъектах РФ (кроме *Ненецкого автономного округа*, на который распространяет свою юрисдикцию нотариальная палата Архангельской области). Нотариальная палата является юридическим лицом и организует свою работу на принципах самоуправления.

Нотариальная палата представляет и защищает интересы нотариусов, оказывает им помощь и содействие в развитии частной нотариальной деятельности; организует стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, и повышение профессиональной подготовки нотариусов; возмещает затраты на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов; организует страхование нотариальной деятельности. Размер членских взносов и других платежей членов нотариальной палаты, необходимых для выполнения ее функций, определяется общим собранием членов нотариальной палаты не реже чем один раз в два года.

Высшим органом нотариальной палаты является *собрание* членов нотариальной палаты. Руководят нотариальной палатой избранные собранием членов нотариальной палаты *правление* и *президент* нотариальной палаты, полномочия которых регламентируются уставом нотариальной палаты.

Нотариальная палата может истребовать от нотариуса представления сведений о совершенных нотариальных действиях, иных документов, касающихся его финансово-хозяйственной деятельности, а в необходимых случаях — личных объяснений в нотариальной палате, в том числе и по вопросам несоблюдения требований *профессиональной этики*¹.

¹ Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (утвержден Минюстом России 19 января 2016 г.).



Федеральная нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение нотариальных палат субъектов РФ, основанное на их обязательном членстве.

Федеральная нотариальная палата является юридическим лицом, организует свою деятельность на принципах самоуправления и осуществляет следующие функции:

- координация деятельности нотариальных палат;
- представление интересов нотариальных палат в органах государственной власти и управления;
- обеспечение защиты социальных и профессиональных прав нотариусов, занимающихся частной практикой;
- участие в проведении экспертиз проектов законов по вопросам, связанным с нотариальной деятельностью;
- обеспечение повышения квалификации нотариусов, стажеров и помощников нотариусов;
- организация страхования нотариальной деятельности;
- представление интересов нотариальных палат в международных организациях;
- обеспечение создания и функционирования единой информационно-системы нотариата.

Бюджет Федеральной нотариальной палаты образуется за счет членских взносов, которые уплачивает каждая нотариальная субъектов РФ. Федеральная нотариальная палата формирует фонд поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях.

Высшим органом Федеральной нотариальной палаты является *собрание представителей нотариальных палат*. Руководят Федеральной нотариальной палатой избранные тайным голосованием на собрании представителей нотариальных палат *правление* и *президент*, полномочия которых регламентируются уставом Федеральной нотариальной палаты. Одно и то же лицо не может занимать должность президента нотариальной палаты более двух сроков подряд.

Статистика

Развитие нотариата в Российской Федерации выражается в движении к единому нотариату, действующему в форме свободной профессии — независимому нотариату латинского типа. По данным Федеральной нотариальной палаты в настоящее время в России более 7900 нотариусов занимаются частной практикой. Согласно постановлению Правительства Москвы от 26 сентября 2012 г. № 513-ПП по Московскому городскому нотариальному округу общая численность нотариусов установлена в количестве 703 единицы.

Сохранение государственного нотариата (в настоящее время в России во всех государственных нотариальных конторах работает 10 нотариусов) противоречит правовой природе нотариата как института гражданского общества, не входящего в систему государственных органов, негативно отражается на принципах независимости и беспристрастности нотариусов и экономически нецелесообразно.

При этом наличие государственных нотариальных контор не решает проблему обеспечения нотариальной помощью населения экономически нерентабельных районов. Поэтому представляется целесообразным введение на всей территории РФ небюджетной модели нотариата, при которой нотариус, статус которого определяется как публичная должность, осуществляет нотариальные действия от имени Российской Федерации. В проекте федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации»¹ предусмотрена только частная небюджетная нотариальная деятельность.

Представляется предпочтительным использовать термин именно «*небюджетный нотариат*», который наиболее точно выражает суть данной юридической корпорации, когда частно-практикующий нотариус исполняет публично-правовую функцию от имени государства.

В силу негосударственной природы независимого нотариата государственное воздействие на него возможно лишь косвенными методами, отвечающими его сущности и не противоречащими принципам независимости нотариуса и самоуправления нотариальной корпорации. В настоящее время контроль за деятельностью нотариата осуществляет Минюст России и его территориальные органы.

Государство в лице территориальных управлений Минюста России контролирует выполнение нотариусами Правил нотариального делопроизводства (утверждены приказом Минюста России от 16 апреля 2014 г. № 78). За исполнением профессиональных обязанностей, как принято во всех ведущих странах континентального права, следит нотариальное сообщество. В нотариальных палатах существуют комиссии по контролю, которые проверяют каждого нотариуса один раз в четыре года либо при поступлении жалоб. Первая проверка вновь назначенного нотариуса проводится через год после наделения его полномочиями.

Суды рассматривают жалобы на отказ в совершении нотариальных действий или неправильное их совершение в порядке

¹ С текстом законопроекта № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и материалами к нему можно ознакомиться на официальном сайте Государственной Думы. URL: <http://www.sozd.parliament.gov.ru>.

НОТАРИУС — это лицо, являющееся носителем публично-правовой должности, которому государством предоставлено право удостоверять по ходатайствам лиц обстоятельства и события, имеющие правовое значение, и совершать иные служебные действия, обеспечивающие стабильность правопорядка.

особого производства, предусмотренного гл. 37 **Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации** от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ.

Нотариус не является предпринимателем или государственным чиновником, а исполняет свои служебные обязанности в качестве лица свободной профессии под свою ответственность.

Вместе с тем нотариуса латинской школы нельзя приравнять к другим лицам «свободных» профессий: художникам, врачам, архитекторам и др., так как в отличие от них нотариус не освобождается от обязательств, налагаемых на него государством. Кроме того, отнесение нотариуса к числу лиц, занимающихся частной практикой, представляется существенной недоработкой законодателя, поскольку нотариус не занимается предпринимательской деятельностью и не извлекает прибыли. Он выполняет возложенную на него публично-правовую функцию государства.

Абсолютная свобода нотариуса, занимающегося частной практикой, невозможна потому, что он осуществляет свои полномочия от имени и по поручению государства. Государство фактически передает нотариусу свою функцию по защите прав и интересов граждан и юридических лиц в сфере гражданского оборота.

Научная дискуссия

Представляется справедливым мнение И. В. Москаленко, что нотариальная деятельность представляет собой особую разновидность правовой охраны — превентивное правоохранительное обслуживание физических и юридических лиц путем придания их частноправовым актам формальной определенности, достоверности и публичности. Содержательно нотариальная деятельность представляет собой одну из наиболее совершенных форм воспроизводства юридической техники в механизме правореализации¹.

Возможности анализируемого института могут быть более активно задействованы в пропаганде правовых знаний, в оказании содействия по формированию общественного правосознания и нравственности, соответствующих правовому государству².

¹ Москаленко И. В. Нотариат: модель юрисдикции. Превентивный правоохранительный механизм реализации гражданского (частного) права. М.: ФРИК, 2007. С. 58—59.

² Черемных И. Г. Нотариат России: проблемы и перспективы. М.: Эксмо, 2007. С. 48.

3. Нотариальные действия

Нотариальные действия от имени Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах или занимающиеся частной практикой, а также определенные компетентные должностные лица (*смешанная модель нотариата*).

В случае если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса, право совершать нотариальные действия имеют *главы местных администраций поселений и муниципальных районов и специально уполномоченные должностные лица местного самоуправления поселений и муниципальных районов*¹.

Нотариальные действия от имени Российской Федерации на территории других государств совершают *должностные лица консульских учреждений Российской Федерации*², уполномоченные на совершение этих действий.

Охрана прав граждан и юридических лиц, их законных интересов осуществляется посредством совершения нотариусом предусмотренных законом нотариальных действий. Основами законодательства Российской Федерации о нотариате предусматривается более 30 различных нотариальных действий, перечень которых не является исчерпывающим.

Нотариусы по заявлению заинтересованных лиц совершают предусмотренные федеральным законом нотариальные действия по удостоверению, свидетельствованию и обеспечению прав и фактов, не связанных с наличием спора о материальном праве, в сфере бесспорной юрисдикции.

*Право между людьми
есть природа, или независи-
мость, между гражда-
нами — владение, между
народами — сила.*

Луи Сен-Жюст

Статистика

*По статистике ежегодно совершается более 90 млн. нотариальных действий. Получается, что более половины жителей России хотя бы раз в год посещают нотариальную контору*³.

Нотариусы и иные должностные лица совершают следующие **виды нотариальных действий**:

¹ Приказ Минюста России от 6 июня 2017 г. № 97 «Об утверждении Инструкции о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов».

² Статья 26 Консульского устава Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ.

³ URL: <http://www.нотариат.рф>.

1) *удостоверение сделок* (удостоверяют доверенности, завещания, договоры (купли-продажи, мены, залога движимого и недвижимого имущества, другие виды договоров);

2) *удостоверение юридических фактов* (удостоверяют факт нахождения гражданина в живых или в определенном месте; тождественность гражданина с лицом, изображенным на фотографии; удостоверяют время предъявления документов; удостоверяют сведения о лицах в случаях, предусмотренных законодательством РФ);

3) *свидетельствование бесспорных фактических обстоятельств* (свидетельствуют верность копий документов и выписок из них; подлинность подписи на документах; верность перевода документов с одного языка на другой);

4) *совершение охранительных действий* (принимают меры к охране наследственного имущества; накладывают и снимают запрет отчуждения имущества; принимают на хранение документы);

5) *подтверждение имущественных прав* (выдают свидетельства о праве на наследство; свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов);

6) *способствование исполнению обязательств* (передают заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; принимают в депозит денежные суммы и ценные бумаги);

7) *обеспечение доказательств* (допрашивают свидетелей, производят осмотр письменных и вещественных доказательств, назначают экспертизу; совершают морские протесты);

8) *придание исполнительной силы документам и обязательствам* (совершают исполнительные надписи; протесты векселей; предъявляют чеки к платежу и удостоверяют неоплату чеков).

Данная классификация носит условный характер, но она позволяет выделить в единой правоохранительной функции нотариата различные стороны ее осуществления.

Законодательными актами закреплён ряд нотариальных действий, которые являются обязательными (например, удостоверение соглашения об уплате алиментов, согласия родителей на выезд ребенка за границу, договора аренды, подлинности подписи на заявлении о регистрации юридического лица и др.), во многих случаях предусмотрено обязательное предоставление нотариально засвидетельствованных копий документов. В иных случаях нотариальные действия совершаются в зависимости от волеизъявления граждан и организаций. Но и в этих случаях они совершаются по общим для всех нотариальных действий правилам, обеспечивающим права и интересы других лиц, законность и правопорядок. С

2016 г. нотариусы получили право совершать нотариальные действия путем изготовления электронных нотариальных документов, а также видеофиксации совершения нотариальных действий.

С 1 января 2018 г. все нотариальные действия регистрируются в Единой информационной системе нотариата (ЕИСН).

Нотариальный акт есть *сертификат законности*.

Нотариус санкционирует частные действия именем государства; удостоверяет их подлинность, справедливость и законность; закрепляет бесспорные факты и отношения, в частности, права и обязанности; выдает акт, имеющий повышенную доказательственную силу и признание со стороны общества и государства, а иногда и исполнительную силу. При совершении нотариальных действий нотариус независим, беспристрастен и подчиняется только закону. Древняя латинская мудрость гласит: «*Facta contra jus non valere*» — «Совершенное вопреки праву — недействительно».

При совершении нотариальных действий нотариус:

- проверяет правоспособность и дееспособность обратившихся лиц;
 - выявляет их подлинную волю;
 - определяет свободу волеизъявлений;
 - проверяет возможность распоряжения предметом сделки;
 - проверяет легальность представленных документов;
 - проверяет соответствие воли и предполагаемого действия требованиям закона;
 - разъясняет юридический смысл и значение совершаемого действия, содержание соответствующих статей закона;
 - информирует о правовых последствиях совершаемого действия;
 - приводит стороны к консенсусу и правовому равенству;
 - оформляет волю обратившихся в юридический документ
- надлежащий, законный, доказательственный;
- регистрирует совершенное нотариальное действие.

Вместе с тем нотариальная функция не сводится к одним лишь нотариальным действиям. Удостоверение фактов, копий документов и другие нотариальные действия в отношении граждан и организаций совершаются таким образом, чтобы при этом не были затронуты (ущемлены) права третьих лиц, государственные или общественные интересы.

Нотариальная функция является *юрисдикционной*. Нотариус обязан, установив фактические обстоятельства по конкретному нотариальному действию с помощью доказательств, применить соответствующую правовую норму. Все нотариальные действия совершаются в заранее установленной последовательности и по строго регламентированным правилам, отступление от которых ведет к недействительности нотариального акта.



Нотариусы также участвуют в государственной программе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма посредством обмена информацией с Центральным банком РФ¹.

В заключение еще раз подчеркнем характерные черты нотариата:

— *небюджетный* нотариат входит в число институтов *высокой социальной и юридической ответственности*, что обеспечивается законом и особенностями профессиональной самоорганизации;

— *особый статус* — при осуществлении правоприменительной и правозащитной деятельности нотариат выступает от имени государства;

— *миротворчество* — бесконфликтность нотариата и мирные процедуры урегулирования отношений способствуют социальной стабильности и устойчивости гражданского оборота;

— *квалифицированная юридическая помощь* — нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов. Нотариус досконально разъясняет обратившимся лицам их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред;

— *специальные правозащитные механизмы* — обязательная нотариальная форма некоторых сделок — не лишнее обременение, а одна из правозащитных мер. Это необходимо там, где, с точки зрения государства, права и интересы участников гражданского оборота должны быть защищены особо надежно;

— *безопасность и предсказуемость* — нотариус **обеспечивает** квалифицированную и полномасштабную правовую помощь, надлежащее оформление прав, правовую достоверность сделки, доказательность и реальные юридические гарантии, что делает права и интересы **защищенными**, а отношения — **предсказуемыми**;

— *беспристрастность* — в своей деятельности нотариус беспристрастен и независим: единственная его пристрастность и зависимость — Закон;

— *равенство* — нотариус обеспечивает равную правовую защиту сторон сделки, независимо от их статуса, интересов, имущественного положения и других факторов;

— *строгие рамки* — профессиональные обязанности нотариусов строго **регламентированы** законом;

¹ Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2005 г. № 82 «Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг».

— *статус документов* — нотариально оформленные документы обладают **публичным признанием и доказательственной силой**;

— *ответственность* — нотариусы, занимающиеся частной практикой, несут полную имущественную ответственность за профессиональные ошибки, а в случаях нарушения закона **могут быть лишены права нотариальной деятельности**;

— *страхование рисков* — профессиональная деятельность занимающихся частной практикой нотариусов подлежит обязательному страхованию, что является дополнительной гарантией имущественной ответственности;

— *профессиональный отбор и квалификационные стандарты* предполагают повышенные требования к кандидатам на должность нотариуса, серьезный квалификационный и конкурсный отбор, а также обязательность поддержания самими нотариусами высокого профессионального уровня;

— *контроль* — деятельность всех нотариусов в России контролируется государственными органами Минюста России, а нотариусов, занимающихся частной практикой, — также и **нотариальными палатами**;

— *этика* — нотариусы, занимающиеся частной практикой, помимо закона подчиняются и Профессиональному кодексу нотариусов Российской Федерации, в котором содержатся правила поведения при исполнении профессиональных обязанностей и в быту, меры поощрений и дисциплинарных взысканий;

— *нотариальная тайна* — соблюдается тайна совершенного нотариального действия: информация, ставшая известной нотариусу в связи с совершенным нотариальным действием, разглашению не подлежит, под угрозой юридических санкций¹.

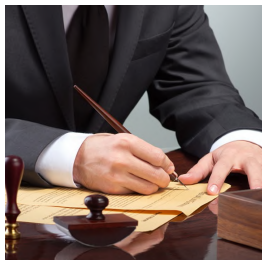
4. Отличия нотариата и адвокатуры

В рамках действующей правовой системы России именно на адвокатуру и нотариат возложены функции по оказанию бесплатной либо на льготных условиях правовой помощи населению. Адвокат или нотариус не вправе отказать в правовой помощи лицу, имеющему право на ее бесплатное получение в соответствии с законом. Деятельность адвокатов и нотариусов не является предпринимательством. В этом их общие черты.

Право есть саморефлекс реальных, независимых от государства, отношений; государство может регулировать, исправлять и направлять их в известных пределах, а не сочинять или создавать по своему усмотрению.

Семен Франк

¹ URL: <http://www.notariat.ru>.



Вместе с тем имеются существенные отличия адвокатуры и нотариата. Прежде всего, *деятельность адвоката* и клиента строится на основе договора поручения и имеет в этом смысле частноправовой характер. Адвокат является в известной мере «слугой клиента» и защищает его интересы. Именно на этом основывается состязательное начало судопроизводства, когда адвокаты каждой из сторон представляют доказательства в обоснование правоты своего клиента.

Деятельность нотариуса в силу ее публично-правового характера происходит в рамках нотариального производства и жесткой связанности рамками закона. Нотариус обеспечивает для всех участников нотариального производства при совершении конкретного действия равные правовые условия, исполняя обязанность по обеспечению соблюдения закона в отношении всех лиц, в том числе и не обратившихся к нему, но права которых затрагиваются совершением нотариального действия. Поэтому взаимоотношения нотариусов и лиц, обратившихся за совершением нотариального действия, имеют публично-правовую, а не договорную основу.

Наиболее наглядно публично-правовая основа деятельности нотариата проявляется на примере наследственных дел. Если бы ведение наследства происходило на состязательной основе, то наследство бы доставалось наиболее богатым и ловким наследникам, способным нанять лучшего юриста и отхватить большую часть наследства, не поставив в известность оставшихся наследников. Ведение наследственного дела независимым от сторон и беспристрастным нотариусом обеспечивает учет интересов всех наследников, выявление полного их круга, обеспечение равных на основе закона условий доступа к наследству в соответствии с волей наследодателя¹.

Размер оплаты адвоката в силу договорного ее характера определяется соглашением с клиентом и во многом определяется успехом ведения дела. Нотариус, в отличие от адвоката, взимает тариф за совершение нотариального действия, распределяемый соглашением лиц, обратившихся за совершением нотариального действия. Тем самым закон как бы заранее гарантирует объективность нотариуса, который не имеет никакой заинтересованности в решении вопроса в пользу одной из сторон.

Ставки тарифов за совершение нотариального действия установлены Основами законодательства о нотариате и не могут изменяться произвольно соглашением сторон. Тарифы на услуги правового и технического характера устанавливаются нотариальными палатами субъектов РФ в соответствии с пре-

¹ Горбунова И. М. Особенности правоохранительной деятельности российского нотариата в сфере наследственных правоотношений. М.: Городец, 2007. С. 53.

дельными значениями тарифа, установленными Федеральной нотариальной палатой.

В силу публично-правового характера института нотариата число нотариусов ограничено и определяется совместно государственными органами юстиции и нотариальными палатами. Адвокаты самостоятельно регулируют свою численность. Кроме того, нотариус не имеет права совершения нотариальных действий за пределами своего нотариального округа, то есть не может в отличие от адвоката работать там, куда приглашают его клиенты.

Если деятельность адвоката происходит преимущественно в суде, путем отстаивания в состязательной форме интересов клиента, то деятельность нотариуса происходит в рамках бесспорной юрисдикции, поскольку нотариус является представителем и государства, и всех лиц, обратившихся к нему за юридической помощью.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место нотариата в системе правоохраны?
2. Какова история становления и развития нотариата?
3. Какие функции нотариата вы знаете?
4. Каковы характерные черты нотариата?
5. Какие существуют виды нотариальных действий?
6. Кто может совершать нотариальные действия?
7. Какие существуют органы нотариального самоуправления?
8. Какие базовые принципы Латинского нотариата вы знаете?
9. Какие требования предъявляются к лицу, претендующему на должность нотариуса?
10. Какие существуют отличия нотариата и адвокатуры?

Глава 23. Частная детективная и охранная деятельность в Российской Федерации

Мягким законам редко подчиняются, суровые — редко приводятся в исполнение.

Бенджамин Франклин

Согласно Закону РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «**О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации**» (далее — Закон) ее сущность заключается в оказании на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими специальное разрешение (лицензию), в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

Следует особо подчеркнуть, что на граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется.

Частная охранно-сыскная деятельность характеризуется рядом **признаков**, отличающих ее от правоохранительной деятельности, осуществляемой государственными органами.

Во-первых, эта деятельность по своему характеру является предпринимательской, рассчитанной на поддержку частной инициативы граждан и их объединений в сфере правоохраны. Она осуществляется на возмездной, коммерческой основе и рассчитана на получение прибыли теми лицами и предприятиями, которые ее осуществляют.

Во-вторых, эта деятельность рассчитана на оказание охранно-сыскных услуг индивидуально определенным клиентам — физическим и юридическим лицам.

В-третьих, осуществлять подобную деятельность могут не любые, а только такие организации и индивидуальные предприниматели, которые получили на это специальное разрешение (лицензию) органа Росгвардии и прошли государственную регистрацию.

В-четвертых, граждане, занимающиеся частной детективной деятельностью, не вправе осуществлять какие-либо оперативно-розыскные мероприятия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов, которым такое право предоставлено.

В соответствии с Законом частная детективная и охранная деятельность может осуществляться для сыска и охраны.

Сыскная деятельность направлена на сбор информации и обеспечение ею клиента в обусловленной форме.

В целях сыска разрешается предоставление следующих *видов услуг*:

- сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

- изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;

- установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;

- выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;

- поиск без вести пропавших граждан;

- поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;

- сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса.

В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор сведений по уголовным делам частный детектив обязан письменно уведомить об этом дознавателя, следователя или суд, в чьем производстве находится уголовное дело;

- поиск лица, являющегося должником в соответствии с исполнительным документом, его имущества, а также поиск ребенка по исполнительному документу, содержащему требование об отобрании или о передаче ребенка, порядке общения с ребенком, требование о возвращении незаконно перемещенного в Российскую Федерацию или удерживаемого в Российской Федерации ребенка или об осуществлении в отношении такого ребенка прав доступа на основании международного договора Российской Федерации, на договорной основе с взыскателем.

Охранная деятельность направлена на охрану личных и имущественных прав.

В целях охраны разрешается предоставление следующих *видов услуг*:

- защита жизни и здоровья граждан, которая предполагает осуществление мер по активной физической защите охраняемых лиц от различного рода преступных посягательств; ее цель — не допустить причинения телесных повреждений охраняемым лицам, лишения их жизни;

- охрана объектов и (или) имущества собственников, в том числе при его транспортировке, предполагает как физическую, так и техническую охрану имущества;



- охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

- консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

- обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах;

- охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов государственной охраны.

Приведенный перечень сыскных и охранных услуг, оказываемых клиентам в процессе детективной и охранной деятельности, является исчерпывающим. Физическим и юридическим лицам, не имеющим правового статуса частного детектива, частного охранника или частного охранной организации, запрещается оказывать вышеперечисленные услуги.

Частные детективы и охранные организации создаются и функционируют не в противовес деятельности государственным правоохранительным органам, а в их дополнение. Организациям, осуществляющим частную охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частным детективам — в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений¹.

В настоящее время по данным Росгвардии частным сыском на законном основании занимаются свыше 200 тыс. человек; в стране зарегистрировано около 25 тыс. частных охранных организаций, в которых трудятся около 700 тыс. человек.

¹ Приказ МВД России от 17 апреля 2013 г. № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений».

1. Частные детективы

Обязательным условием для работы в качестве частного *детектива*¹ является получение *лицензии*² органа Росгвардии, которая предоставляется лицу при наличии среднего профессионального или высшего юридического образования или прохождение профессионального обучения для работы в качестве частного детектива либо стаж работы в оперативных или следственных подразделениях не менее трех лет. Лицензия предоставляется сроком на пять лет и действительна на всей территории РФ.

Не допускаются к частной детективной деятельности граждане, состоящие на учете по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании; имеющие судимость за совершение умышленного преступления; которым предъявлено обвинение в совершении преступления (до разрешения вопроса об их виновности в установленном законом

порядке); уволенные с государственной службы, из судебных, прокурорских и иных правоохранительных органов по компрометирующим их основаниям; бывшим работникам правоохранительных органов, осуществлявшим контроль за частной детективной и охранной деятельностью, если со дня их увольнения не прошел год; не прошедшие обязательной государственной дактилоскопической регистрации и др.

В ходе частной сыскной деятельности *допускаются*: устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия), наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев), внешний осмотр строений, помещений и других объектов, наблюдение для получения необходимой информации в целях оказания сыскных услуг.

При осуществлении частной сыскной деятельности допускается использование видео- и аудиозаписи, кино- и фотосъемки, технических и иных средств, не причиняющих вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде.

Лучше предупреждать преступления, чем наказывать. В этом — главная цель всякого хорошего законодательства.

Чезаре Беккариа

ЧАСТНЫЙ ДЕТЕКТИВ — гражданин Российской Федерации, достигший 21 года, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, получивший в установленном законом порядке лицензию на осуществление частной детективной (сыскной) деятельности и оказывающий услуги в целях сыска.

¹ Происходит от лат. detectio — раскрытие, обнаружение.

² Происходит от лат. licentia — право, разрешение.



В ходе осуществления своей деятельности частный детектив обязан соблюдать законодательство РФ в части защиты информации, затрагивающей личную жизнь и имущество граждан¹.

Законом установлены ограничения в сфере деятельности частного детектива.

Так, частным детективам **запрещается**:

1) скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся, совершаемых или совершенных преступлений;

2) выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов;

3) собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц;

4) осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц;

5) прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан;

6) совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан;

7) фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента;

8) разглашать собранные в ходе выполнения договорных обязательств сведения о заказчике, в том числе сведения, касающиеся вопросов обеспечения защиты жизни и здоровья граждан и (или) охраны имущества заказчика, использовать их в каких-либо целях вопреки интересам заказчика или в интересах третьих лиц, кроме как на основаниях, предусмотренных законодательством РФ;

9) передавать свою лицензию для использования ее другими лицами;

10) использовать документы и иные сведения, полученные в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности;

11) получать и использовать информацию, содержащуюся в специальных и информационно-аналитических базах данных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность.

Частным детективам запрещено применять оружие и физи-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

ческую силу кроме случаев необходимой обороны.

Сыскная деятельность должна быть основным видом деятельности частного детектива, совмещение ее с государственной либо муниципальной службой или с замещением выборной оплачиваемой должности в общественном объединении не разрешается.

Законом определены особенности требований к договору на оказание сыскных услуг. Частный детектив обязан заключить с каждым из своих заказчиков договор на оказание сыскных услуг в письменной форме, в котором должны быть отражены сведения о договаривающихся сторонах, в том числе номер и дата выдачи лицензии, вид и содержание оказываемых услуг, срок их оказания, стоимость услуг или порядок ее определения. Договор на оказание сыскных услуг и акт о выполнении работ подлежат хранению в течение пяти лет.

Профессиональное обучение частных детективов осуществляется в образовательных организациях среднего и высшего образования¹.

2. Частные охранные организации

Оказание услуг в сфере охраны разрешается только организациям, специально учреждаемым для их выполнения и имеющим *лицензию*, выданную органами Росгвардии. Лицензия на осуществление частной охранной деятельности предоставляется юридическому лицу сроком на пять лет.

Охранная деятельность организаций не распространяется на объекты, подлежащие государственной охране, перечень которых утверждается Правительством РФ². Охранным организациям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.

Запрещается вооруженная охрана имущества на территориях ЗАТО, а также приобретение и использование оружия частными охранными организациями, зарегистрированными и (или) расположенными на их территориях.

Там, где царит жестокий закон, люди мечтают о беззаконии.

Станислав Ежи Лец

¹ Приказ МВД России от 2 июля 2014 г. № 441 «Об утверждении типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частного детектива».

² Перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется (утвержден постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»).

ЧАСТНЫЙ ОХРАННИК — гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший удостоверение частного охранника (выдается сроком на пять лет) и работающий по трудовому договору с охранной организацией.

Частный охранник в соответствии с полученной квалификацией пользуется предусмотренными Законом правами только в период выполнения трудовой функции в качестве работника частной охранной организации.

Законом установлены дополнительные условия осуществления частной охранной деятельности. Так, работникам частной охранной организации не разрешается совмещать охранную дея-

тельность с государственной службой либо с выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях.

Работником частной охранной организации не может быть учредитель (участник), руководитель либо иное должностное лицо организации, с которой данной частной охранной организацией заключен договор на оказание охранных услуг.

В случае оказания охранных услуг с использованием видеонаблюдения, а также оказания охранных услуг в виде обеспечения внутриобъектового и (или) пропускного режимов персонал и посетители объекта охраны должны быть проинформированы об этом посредством размещения соответствующей информации в местах, обеспечивающих гарантированную видимость в дневное и ночное время, до входа на охраняемую территорию. Такая информация должна содержать сведения об условиях внутриобъектового и пропускного режимов.

Охранникам запрещается использовать методы сыска.

Работники частной охранной организации имеют право оказывать охранные услуги в специальной форменной одежде, которая должна позволять определять их принадлежность к конкретной частной охранной организации.

Специальная форменная одежда и знаки различия работников частных охранных организаций не могут быть аналогичными форме одежды и знакам различия сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, а также сходными с ними до степени смешения.

Специальная раскраска, информационные надписи и знаки на транспортных средствах частных охранных организаций подлежат согласованию с органами Росгвардии.

Законом строго регламентированы требования к частным охранным организациям, которые могут быть созданы только в форме общества с ограниченной ответственностью (ООО) и не могут осуществлять иную деятельность, кроме охранной. Уставный капитал частной охранной организации не может быть менее 100 тыс. руб. Для частной охранной организации,

оказывающей услуги по вооруженной охране имущества, уставный капитал не может быть менее 250 тыс. руб.

Руководитель частной охранной организации должен иметь высшее профессиональное образование и пройти повышение квалификации для руководителей частных охранных организаций. Обязательным требованием является наличие у руководителя частной охранной организации удостоверения частного охранника.

Руководитель частной охранной организации не вправе замещать государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы, выборные оплачиваемые должности в общественных объединениях, а также вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением осуществления им научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Содержанием деятельности частного охранника является предупреждение и пресечение противоправных посягательств на жизнь и здоровье граждан, на имущество собственников. И если такое посягательство будет совершено, охранник обязан применить к правонарушителю принуждение в соответствии с правилами необходимой обороны и крайней необходимости, установленными УК РФ. Охранник также *вправе задержать лицо*, застигнутое на месте совершения преступного посягательства, с незамедлительной передачей задержанного в орган внутренних дел (полицию).

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 апреля 2009 г. № 199 раздел «Профессии рабочих, общие для всех отраслей народного хозяйства» Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, выпуск 1 дополнен новой профессией рабочего «Охранник» 4—6 разрядов (§ 262а).

В **обязанности** частного охранника входит:

- охрана помещений и территорий объектов, имущества, в том числе в процессе его транспортировки;
- обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов персонала и посетителей на объектах;
- проверка постоянных, временных, разовых пропусков и других документов, предоставляющих право входа и выхода лиц, въезда и выезда транспортных средств, вноса и выноса, ввоза и вывоза имущества с охраняемых объектов;
- контроль за своевременным возвращением пропусков;
- осмотр имущества, а также транспортных средств при их въезде и выезде с территории охраняемых объектов;
- проверка соответствия вывозимого и выносимого, ввозимого и вносимого имущества тому имуществу, которое указано

в документах, предусмотренных правилами пропускного и внутриобъектового режимов;

- оказание охранных услуг с использованием технических средств охраны;

- осуществление контроля за средствами охранно-пожарной сигнализации;

- обеспечение защиты жизни и здоровья граждан;

- оказание при необходимости первой (доврачебной) медицинской помощи пострадавшим при получении телесных повреждений;

- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

- охрана объектов и имущества на объектах, имеющих важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения;

- принятие мер к недопущению и пресечению хищений охраняемого имущества, с применением при необходимости специальных средств, гражданского и служебного оружия разрешенных в частной охранной деятельности.

В соответствии с возможностью использования специальных средств и оружия при выполнении должностных обязанностей предусмотрено три разряда:

- 4-й разряд — позволяет осуществлять функции по оказанию охранных услуг только с использованием специальных средств — резиновой палки и наручников;

- 5-й разряд — имеет право использовать гражданское оружие самообороны (газовое оружие, электрошоковые устройства и искровые разрядники и т.п.), а также специальные средства;

- 6-й разряд — допускает использование служебного, гражданского оружия и специальных средств.

Чтобы получить разряд, необходимо пройти профессиональную подготовку в специализированном учебном заведении по соответствующей программе. Для каждой категории охранников установлен определенный нормативный срок освоения:

- для охранников 6-го разряда — 266 часов (для лиц, ранее получивших статус частного охранника на основании стажа работы в органах внутренних дел или в органах безопасности и осуществляющих функции частных охранников, — 99 часов);

- для охранников 5-го разряда — 174 часа;

- для охранников 4-го разряда — 98 часов.

Программа профессиональной подготовки частных охранников включает в себя следующие учебные дисциплины:

- 1) правовая подготовка;
- 2) тактико-специальная подготовка;
- 3) техническая подготовка;

- 4) психологическая подготовка;
- 5) огневая подготовка;
- 6) использование специальных средств;
- 7) первая помощь;
- 8) специальная физическая подготовка.

Как было указано выше, профессиональное обучение частных детективов осуществляются в образовательных организациях среднего и высшего образования¹.

По завершении курса обучения необходимо сдать выпускной экзамен по месту обучения и получить свидетельство с указанием присвоенного разряда. Затем предстоит сдать квалификационный экзамен при органе Росгвардии, который состоит из проверки теоретических знаний и практических навыков применения специальных средств и (или) оружия, и получить соответствующее свидетельство.

Следует иметь в виду, что для охранников предусмотрена необходимость повышения квалификации не реже одного раза в пять лет, а также периодическое подтверждение на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств: для охранников 6-го разряда — через год, 5-го разряда — через два года, 4-го разряда — перед продлением срока действия удостоверения частного охранника.

В ходе осуществления частной охранной деятельности разрешается применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Виды, типы, модели, количество огнестрельного оружия и патронов к нему, порядок их приобретения и обращения, а также виды и модели специальных средств, порядок их приобретения, учета, хранения и ношения регламентируются Правительством РФ². Норма обеспечения служебным огнестрельным оружием определяется с учетом потребности в нем, связанной с оказанием охранных услуг, и не может быть более одной единицы на двух частных охранников.

Охранник при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия **обязан:**

— предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения своих требований, за исключением тех случаев, когда промедление в применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность его жизни и здоровью или может повлечь за собой иные тяжкие последствия;



¹ Приказ МВД России от 2 июля 2014 г. № 441 «Об утверждении типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частного детектива».

² Постановления Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскающей) и частной охранной деятельности»; от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации».

— стремиться в зависимости от характера и степени опасности правонарушения и лиц, его совершивших, а также силы оказываемого противодействия к тому, чтобы любой ущерб, причиненный при устранении опасности, был минимальным;

— обеспечить лицам, получившим телесные повреждения, первую помощь и уведомить о происшедшем в возможно короткий срок органы здравоохранения и внутренних дел, территориальный орган Роствардии;

— немедленно уведомить прокурора о всех случаях смерти или причинения телесных повреждений.

Применение охранником физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия с превышением своих полномочий, крайней необходимости или необходимой обороны влечет за собой ответственность, установленную законом.

Частные охранники имеют право применять *физическую силу* в случаях, если законом им разрешено применение специальных средств или огнестрельного оружия.

Частные охранники имеют право применять *специальные средства* в следующих случаях:

- 1) для отражения нападения, непосредственно угрожающего их жизни и здоровью;
- 2) для пресечения преступления против охраняемого ими имущества, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен частному охраннику, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью частного охранника или охраняемому имуществу.

Охранники имеют право применять *огнестрельное оружие* в следующих случаях:

- 1) для отражения нападения, когда его собственная жизнь подвергается непосредственной опасности;
- 2) для отражения группового или вооруженного нападения на охраняемое имущество;
- 3) для предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен охраннику, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожа-

ющего жизни охранника или охраняемому имуществу, а также при значительном скоплении людей, когда от применения оружия могут пострадать посторонние лица.

О каждом случае применения огнестрельного оружия охранник обязан незамедлительно информировать орган внутренних дел и территориальный орган Росгвардии, по месту применения оружия.

Контроль за частной детективной и охранной деятельностью осуществляют органы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ.

Надзор за исполнением законодательства в указанной сфере осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Незаконная частная детективная или охранная деятельность является административным правонарушением (ст. 20.16 КоАП РФ). Превышение полномочий частным детективом или работником частной охранной организации, имеющим удостоверение частного охранника, при выполнении ими своих должностных обязанностей наказуемо в уголовном порядке (ст. 203 УК РФ).



Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные признаки частной охранно-сыскной деятельности?
2. Какие виды услуг разрешается предоставлять в целях сыска?
3. Какие требования предъявляются к частным детективам?
4. Какие виды услуг разрешается предоставлять в целях охраны?
5. Какие требования предъявляются к частным охранникам?
6. Какие существуют разряды частных охранников и каковы их полномочия?
7. Кто осуществляет лицензирование частной детективной и охранной деятельности?
8. Какие основные обязанности частного охранника вы знаете?
9. Какие учебные дисциплины включает в себя Программа профессиональной подготовки частных охранников?
10. Какие существуют правила применения охранниками физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия?

Глава 24. Формы участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации

Закон не может делать людей свободными: сами люди должны делать закон свободным.

Генри Дэвид Торо

Уголовная политика, содержанием которой является целенаправленное противодействие преступности, ориентирована не только на совершенствование направлений, способов и методов деятельности правоохранительных органов, но и на расширение социальной базы борьбы с преступностью. Эту базу формируют различные организационно-правовые формы участия граждан в правоохране, содействия правоохранительным органам в противодействии преступности¹.

В настоящее время в России действует около 45 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых превышает 500 тыс. человек, в том числе около 20 тыс. народных дружин общей численностью около 360 тыс. человек. Общественными объединениями граждан во взаимодействии с правоохранительными органами проводится работа по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, а также административных правонарушений; борьба с детской безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних; оказание помощи в обеспечении охраны общественного порядка.

Объединения граждан, осуществляющих деятельность по охране общественного порядка, получили довольно разнообразное толкование в научной юридической литературе как «негосударственные субъекты правоохранительной направленности», «общественные органы правоохранительного характера», «общественные формирования», «общественные объединения», «муниципально-общественные объединения по охране общественного порядка» и т.д.²

Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»:

— закреплено **право добровольного участия граждан в охране общественного порядка в формах: содействия** органам

¹ Гаврилов А. М., Степанов В. В. Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью. М. : Юрлитинформ, 2007.

² Кваша Л. Ф. Негосударственные субъекты правоохранительной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Академия МВД России, 1996; Козловский А. Б. Участие общественности в борьбе с правонарушениями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МЮИ МВД России, 1998; Овчинникова Л. И. Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВНИИ МВД России, 2007; Мельников О. Ю. Административно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : РУДН, 2009.

внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам, **участия в поиске** лиц, пропавших без вести, **внештатного сотрудничества** с полицией, **участия в деятельности общественных объединений** правоохранительной направленности, участия в деятельности **народных дружин**;

— определены принципы участия граждан в охране общественного порядка и ограничения, связанные с таким участием;

— предусмотрено **награждение** грамотой, выдача ценных подарков или денежных премий наиболее активным участникам охраны общественного порядка;

— установлен **порядок создания и деятельности народных дружин**, регламентированы вопросы правовой и социальной защиты народных дружинников и штатных сотрудников полиции;

— дополнены полномочия органов власти субъекта РФ по предметам совместного ведения полномочиями в части **решения вопросов поддержки граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка**. Аналогичные вопросы отнесены к вопросам местного значения поселения и городского округа;

— установлена **административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или штатного сотрудника полиции**, а также за **совершение указанными лицами действий**, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан и организаций.

Согласно Закону г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка» граждане могут участвовать в охране общественного порядка в следующих *формах*:

— непосредственная реализация жителями Москвы своих прав на защиту от противоправных посягательств;

— содействие, в том числе индивидуальное, органам внутренних дел в распространении правовых знаний и проведении профилактической работы по предупреждению правонарушений;

— членство или участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам внутренних дел;

— внештатное сотрудничество с органами внутренних дел;

— работа в составе Московской городской народной дружины;

— участие в деятельности общественного пункта охраны порядка;

— оказание помощи самостоятельно или в составе Московской городской народной дружины либо при участии в дея-

тельности общественного пункта охраны порядка органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в поиске лиц, пропавших без вести, жизни и здоровью которых может угрожать опасность или в отношении которых могут совершаться противоправные деяния;

— оказание иной помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в формах, не запрещенных федеральным законодательством.

1. Московская городская народная дружина

Единственно верным путем ко всем реформам является постепенное воспитание правосознания.

Иван Александрович Ильин

Закон г. Москвы от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине» устанавливает правовые основы и принципы деятельности Московской городской народной дружины, определяет ее организационную структуру и систему управления, обязанности, права и ответственность народных дружинников¹, а также гарантии их правовой и социальной защиты.

Основными задачами Московской городской народной дружины являются:

— содействие органам государственной власти г. Москвы и правоохранительным органам в их деятельности по обеспечению общественного порядка, предупреждению и пресечению правонарушений, а также по поиску лиц, пропавших без вести;

— участие в мероприятиях по обеспечению безопасности населения и охране общественного порядка при возникновении стихийных бедствий, катастроф, аварий, эпидемий, иных чрезвычайных ситуаций и ликвидации

их последствий;

— распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Московская городская народная дружина строится в соответствии с территориальным делением г. Москвы и состоит из Государственного казенного учреждения «Московский городской штаб народной дружины»² и территориальных подраз-

МОСКОВСКАЯ ГОРОДСКАЯ НАРОДНАЯ ДРУЖИНА — государственно-общественное объединение, которое создается в целях оказания содействия органам государственной власти города Москвы и правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка и состоит из граждан Российской Федерации, принятых в ее состав в установленном порядке.

¹ В Древней Руси — член (гридь) княжеского отряда (войска) — дружины.

² Положение о Московском городском штабе народной дружины (утверждено постановлением Правительства Москвы от 30 декабря 2003 г. № 1090-ПП).

делений — народных дружин районов и поселений г. Москвы, которые объединяются в народные дружины административных округов.

Начальник Московского городского штаба народной дружины назначается на должность и освобождается от должности распоряжением Мэра Москвы.

В Московскую городскую народную дружину принимаются в индивидуальном порядке граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, добровольно изъявившие желание участвовать в деятельности народной дружины, способные по своим моральным качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять обязанности народного дружинника, а также прошедшие испытательный срок продолжительностью до трех месяцев.

В Московской городской народной дружине *не могут состоять граждане:*

б) в отношении которых осуществляется уголовное преследование;

в) ранее осужденные за умышленные преступления;

г) включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

д) в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

е) страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;

ж) признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

з) подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в Московскую городскую народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения;

и) имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Народные дружинники при участии в охране общественного порядка *обязаны:*

а) знать и соблюдать требования законов и иных нормативных правовых актов в сфере охраны общественного порядка, соблюдать права, свободы и законные интересы граждан, общественных объединений, религиозных и иных организаций, не допускать их необоснованного ограничения, проявлять корректность и выдержку при обращении к гражданам, не совершать действий, унижающих честь и достоинство человека и гражданина;



б) оказывать в пределах предоставленных ему полномочий представителям органов государственной власти г. Москвы, правоохранительных органов в случае их обращения содействие в выполнении ими функций по охране общественного порядка, предупреждению или пресечению правонарушений, а также выполнять требования уполномоченных сотрудников правоохранительных органов, не противоречащие законодательству РФ;

в) оказывать первую помощь гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков¹;

г) принимать меры по предотвращению и пресечению правонарушений, охране места происшествия и сообщать о выявленных правонарушениях в правоохранительные органы;

д) разъяснять гражданам, в том числе правонарушителям, причины и основания применяемых к ним в целях охраны общественного порядка мер по временному ограничению их прав и свобод и возникающее в связи с этим у граждан право на обжалование этих действий;

е) не разглашать оперативную и иную конфиденциальную информацию о деятельности правоохранительных органов, ставшую ему известной в связи с осуществлением деятельности по охране общественного порядка, а также сведения, относящиеся к частной жизни, личной и семейной тайне граждан, если иное не установлено законодательством;

ж) соблюдать установленные в народной дружине дисциплину и нормы выходов на дежурства, при объявлении сбора народной дружины прибывать к месту сбора в установленном порядке, выполнять распоряжения и указания руководителей народной дружины, а при нахождении на дежурстве — старшего наряда дружинников;

з) иметь при себе удостоверение народного дружинника, нарукавную повязку народного дружинника. При обращении к гражданам или должностным лицам народный дружинник обязан представиться и предъявить удостоверение народного дружинника;

и) постоянно совершенствовать свои правовые знания, овладевать навыками оказания доврачебной помощи, изучать формы и методы предупреждения и пресечения правонарушений, повышать уровень своей специальной и физической подготовки;

к) выполнять иные требования, установленные федеральным законодательством.

Народные дружинники выполняют возложенные на них обя-

¹ Порядок подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи (утвержден приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696).

занности в свободное от основной работы время на безвозмездной основе.

Народные дружинники при исполнении им обязанностей *имеют право*:

- требовать от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка и прекращения правонарушений;

- оказывать сотрудникам правоохранительных органов содействие в сфере охраны общественного порядка;

- применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством;

- участвовать по решению уполномоченных органов государственной власти (должностных лиц) в оцеплении (блокировании) участков местности, осуществлении пропускного режима при действиях по охране общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф, проведении карантинных мероприятий, проведении массовых мероприятий;

- пользоваться безвозмездно в случаях, не терпящих отлагательства, для связи с правоохранительными органами или штабом народной дружины телефонами, принадлежащими организациям независимо от их форм собственности;

- пользоваться иными правами, предусмотренными федеральным законодательством.

Народные дружинники имеют право на бесплатный проезд при предъявлении удостоверения дружинника всеми видами городского общественного транспорта (кроме такси) в пределах г. Москвы.

Народный дружинник при исполнении возложенных на него обязанностей находится под защитой государства. Его законные требования о прекращении правонарушений обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника, а равно насилие в отношении дружинника или угроза его применения, посягательство на его жизнь, здоровье, честь и достоинство в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка влечет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Статья 3.3 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 предусматривает ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или члена общественного пункта охраны порядка.

2. Общественные пункты охраны порядка в городе Москве

Народ должен сражаться за свои законы, как за свои стены.

Гераклит Эфесский

Правовое положение, основные задачи, порядок деятельности, структуру общественных пунктов охраны порядка в г. Москве, права и обязанности членов общественных пунктов охраны порядка и их советов определяет Закон г. Москвы от 10 декабря 2003 г. № 77 «**Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве**». Правительством Москвы создан Московский городской совет общественных пунктов охраны порядка, который обладает правами юридического лица в организационно-правовой форме государственного учреждения.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПУНКТЫ ОХРАНЫ ПОРЯДКА В ГОРОДЕ МОСКВЕ являются государственно-общественными объединениями, которые создаются по решению префектуры административного округа из расчета один общественный пункт охраны порядка на 13 тыс. жителей г. Москвы.

Целью создания общественных пунктов охраны порядка является организация содействия органам государственной власти в решении задач по обеспечению общественного порядка со стороны органов территориального общественного самоуправления, предприятий и организаций, общественных и иных объединений, в том числе народных дружин, товариществ собствен-

ников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов, расположенных на закрепленных территориях, а также со стороны жителей г. Москвы.

Общественные пункты охраны порядка¹ оказывают содействие органам государственной власти в обеспечении общественного порядка по следующим *направлениям*:

- обеспечение охраны общественного порядка, личной безопасности граждан, охраны их собственности;
- профилактика беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних, осуществление контроля за их поведением в общественных местах, организация культурного досуга несовершеннолетних по месту жительства;
- соблюдение порядка использования, содержания, эксплуатации жилых домов, а также придомовых и дворовых территорий;
- обеспечение пожарной безопасности жилых домов и других объектов, расположенных в жилых зонах;
- организация дорожного движения в жилых зонах, а также содержание гаражных строений и автостоянок;

¹ Положение об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве (утверждено постановлением Правительства Москвы от 19 апреля 2005 г. № 237-ПП).

- соблюдение правил благоустройства, охраны объектов благоустройства и зеленых насаждений в жилых зонах;
- контроль за использованием земель;
- обеспечение санитарного состояния территории;
- организация содержания животных.

В деятельности общественных пунктов охраны порядка могут принимать участие жители г. Москвы, являющиеся гражданами Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, добровольно изъявившие желание участвовать в деятельности общественных пунктов охраны порядка, способные по своим моральным качествам и состоянию здоровья выполнять обязанности членов общественных пунктов охраны порядка.

Члены общественных пунктов охраны порядка выполняют свои обязанности *безвозмездно и на добровольной основе*.

Члены общественных пунктов охраны порядка *вправе*:

- фиксировать факты правонарушений и сообщать о них в общественные пункты охраны порядка и должностным лицам органов государственной власти и местного самоуправления;
- требовать от граждан прекращения нарушения правопорядка, предъявляя при этом свои удостоверения;
- оказывать сотрудникам полиции и другим должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления содействие в пресечении правонарушений.

В общественных пунктах охраны порядка создаются необходимые условия для приема населения участковым уполномоченным полиции и другими должностными лицами государственных органов и выполнения ими своих функциональных обязанностей по укреплению правопорядка.

3. Содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность

Глава IV Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» официально закрепляет за гражданами возможность реализовать свое право на оказание помощи правоохранительным органам в решении задач противодействия преступности путем сотрудничества с оперативными подразделениями указанных органов, признавая социальную необходимость и значимость подобного сотрудничества.

Содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (далее — ОРД), может быть гласным, анонимным и негласным (конфиденциальным).

*Чтобы страна могла
жить, нужно чтобы жили
права.*

Адам Мицкевич

Гласное содействие оказывается лицом при подготовке и проведении оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ), в ходе которых это лицо не требует (или не требуется) сохранения в тайне его участия в данных мероприятиях, а в последующем при необходимости оно может дать свидетельские показания по уголовным делам. Привлечение отдельных лиц к подготовке и проведению ОРМ на гласной основе может выражаться, например, в использовании помощи этих лиц для проведения проверочных закупок, наблюдения, наведения справок и др.

Анонимное¹ содействие осуществляется путем предоставления информации, когда лицо, ее предоставляющее, не желает раскрывать свое имя и участвовать в дальнейшем в уголовном процессе. Анонимная информация может передаваться по средствам связи, в письменной форме, в процессе непосредственной встречи с сотрудником соответствующего правоохранительного органа или через посредника.

Конфиденциальное² сотрудничество с правоохранительными органами может быть кратковременным либо длительным (устойчивым).

Конфиденциальное сотрудничество граждан с органами, осуществляющими ОРД, *по контракту* означает, что эти лица ведут по заданиям соответствующих органов активную разведывательно-поисковую деятельность, причем получение за это вознаграждений и других выплат является для них одним из источников существования. Главная отличительная черта конфиденциального сотрудничества на контрактной основе — длительность, устойчивость отношений между гражданином и правоохранительным органом.

Конфиденциальное сотрудничество гражданина может осуществляться также *на бесконтрактной основе* и выражаться в предоставлении правоохранительным органам имеющейся у него информации, принадлежащих ему служебных или жилых помещений для осуществления ОРМ, в консультировании по различным вопросам, связанным с осуществлением ОРМ, оказании различных услуг и др.

Негласное сотрудничество может осуществляться с любым совершеннолетним дееспособным лицом независимо от гражданства, национальности, пола, имущественного, должностного и социального положения, образования, принадлежности к общественным объединениям, отношения к религии и политических убеждений. Привлекаться к сотрудничеству могут только отдельные лица, т.е. исключена групповая форма конфиденциального содействия.

¹ Происходит от греч. *anonymos* — безымянный, неизвестный.

² Происходит от лат. *confidentia* — доверие.

Органам, осуществляющим ОРД, *запрещается использовать конфиденциальное содействие по контракту* депутатов, судей, прокуроров, адвокатов, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных религиозных объединений. Следует заметить, что негласное сотрудничество с указанной категорией лиц не исключается полностью; оно возможно, но лишь на бесконтактной основе.



Лица, содействующие органам, осуществляющим ОРД, находятся под защитой государства. Сведения о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, составляют *государственную тайну* и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД. Предание гласности таких сведений допускается лишь с согласия указанных лиц в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

В целях обеспечения безопасности лиц, сотрудничающих с органами, осуществляющими ОРД, членов их семей и близких допускается проведение специальных мероприятий по их защите.

Лицо из числа членов преступной группы, совершившее противоправное деяние, не повлекшее тяжких последствий, и привлеченное к сотрудничеству с органом, осуществляющим ОРД, активно способствовавшее раскрытию преступлений, возместившее нанесенный ущерб или иным образом загладившее причиненный вред, освобождается от уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Лица, сотрудничающие с органами, осуществляющими ОРД, либо оказавшие им помощь в раскрытии преступления или установлении лиц, их совершивших, могут получать вознаграждения и другие выплаты. Полученные указанными лицами суммы вознаграждений и другие выплаты налогами не облагаются и в декларациях о доходах не указываются.

Период сотрудничества граждан по контракту с органами, осуществляющими ОРД в качестве основного рода занятий, включается в трудовой стаж граждан. Указанные лица имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с действующим законодательством.

В случае гибели лица, сотрудничающего по контракту с органами, осуществляющими ОРД, в связи с его участием в проведении ОРМ семье пострадавшего и лицам, находящимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере 10-летнего денежного содержания погибшего и в установленном законодательством порядке назначается пенсия по случаю потери кормильца.

При получении лицом, сотрудничающим по контракту с органами, осуществляющими ОРД, травмы, ранения, контузии, увечья, наступивших в связи с его участием в проведении ОРМ и исключающих для него возможность дальнейшего сотрудничества с органами, осуществляющими ОРД, указанному лицу выплачивается единовременное пособие в размере пятилетнего денежного содержания и в установленном законодательством порядке назначается пенсия по инвалидности.

Следует отметить, что на лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в осуществлении ОРД на бесконтрактной основе, гарантии государства по социальной и правовой защите не распространяются, что является серьезным упущением законодателя.

Кроме того, согласно ст. 19 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О **федеральной службе безопасности**» органы ФСБ России могут привлекать отдельных лиц с их согласия к содействию в решении возложенных на эти органы обязанностей на гласной и негласной (конфиденциальной) основе, в том числе в качестве *внештатных сотрудников*. Полномочия внештатного сотрудника органов ФСБ России определяются нормативными актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Лица, оказывающие содействие органам ФСБ России, *имеют право*:

- заключать контракт с органами ФСБ России о конфиденциальном сотрудничестве;
- получать от сотрудников органов ФСБ России разъяснения своих задач, обязанностей и прав;
- использовать в целях конспирации документы, зашифровывающие личность;
- получать вознаграждение;
- получать компенсацию за ущерб, причиненный их здоровью либо имуществу в процессе оказания содействия органам ФСБ России.

Лица, оказывающие содействие органам ФСБ России, *обязаны*:

- соблюдать условия заключаемого с органами ФСБ России контракта или договоренности о сотрудничестве;
- выполнять поручения органов ФСБ России, направленные на осуществление возложенных на них обязанностей;
- не допускать умышленного предоставления необъективной, неполной, ложной или клеветнической информации;
- не разглашать сведения, составляющие государственную тайну, и иные сведения, ставшие им известными в процессе оказания содействия органам ФСБ России.

Запрещается использовать конфиденциальное содействие на контрактной основе депутатов, судей, прокуроров, адвокатов, несовершеннолетних, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных религиозных организаций.

Сведения о лицах, оказывающих или оказывавших органам ФСБ России содействие на конфиденциальной основе, составляют государственную тайну и могут быть преданы гласности только с письменного согласия этих лиц и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно п. 34 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «**О полиции**» полиция вправе:

- привлекать граждан с их согласия к *внештатному сотрудничеству*;

- устанавливать *негласное сотрудничество* с гражданами, изъявившими желание конфиденциально оказывать содействие полиции на безвозмездной или возмездной основе;

- объявлять о назначении вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам;

- поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей;

- привлекать для консультаций в установленном порядке специалистов государственных и муниципальных органов, организаций с сохранением за ними заработной платы (денежного содержания) по основному месту работы (службы).

В настоящее время по данным МВД России насчитывается более 40 тыс. внештатных сотрудников полиции.

4. Привлечение членов казачьих обществ к охране **общественного** порядка

Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» предусматривает возможность **привлечения членов казачьих обществ** к:

- охране общественного порядка;
- охране объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также сопровождению грузов;
- участию в таможенной охране в составе таможенных органов Российской Федерации;
- охране объектов обеспечения жизнедеятельности населения.

Сущность права состоит в равновесии двух нравственных интересов: личной свободы и общего блага.

Владимир Сергеевич Соловьев

Из истории

Институт служилых казаков в России имеет давнюю историю. Так, император Александр I утвердил 22 июня 1822 г. «Устав о сибирских городских казаках», в преамбуле которого указывалось, что казаки принадлежат к составу губернской и окружной полиции и находятся в гражданском управлении.

В гл. 3 Устава перечислялись обязанности городских казаков по делам полицейских. К правоохранительным функциям казаков относились, в частности, ночные полицейские разъезды в городах, поимка беглых в городах и уездах, конвой казенных транспортов, отправление должностей квартальных надзирателей в малолюдных городах, наблюдение на казенных поселениях.

Привлечение членов казачьих обществ к указанной службе осуществляют заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления в пределах своих полномочий в установленном федеральным законодательством порядке.

В соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ и нормативными актами органов местного самоуправления из членов казачьих обществ, которые по своим деловым и моральным качествам способны оказать помощь органам внутренних дел в укреплении правопорядка, могут создаваться **общественные объединения правоохранительной направленности** на добровольной либо договорной основе¹.

Члены казачьих обществ в соответствии с Законом РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» могут создавать охранные организации для обеспечения правопорядка, охраны имущества, защиты жизни и здоровья граждан.

Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» в ст. 5 также закрепляет участие российского казачества в охране общественного порядка.

Перечень типов и описание моделей холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с казачьей формой, утверждены постановлением Правительства РФ от 3 сентября 2001 г. № 648.

¹ Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 93 «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ».

В настоящее время в России насчитывается около 500 тыс. реестровых казаков, являющихся участниками охранной деятельности.

С 1 сентября 2012 г. казачьи дружины начали охранять порядок в Краснодарском крае вместе с полицейскими. В настоящее время казачьи патрули действуют в Ставропольском и Приморском краях, городах Волгограде, Владимире, Нижнем Тагиле и других регионах.

Активное участие представители казачества принимали в обеспечении порядка и безопасности при проведении XXII Олимпийских зимних игр в феврале 2014 г. в г. Сочи.

С 1 января 2016 г. 140 реестровых казаков из частной охранной организации (ЧОО) «Казачья стража», учрежденной Войсковым казачьим обществом «Центральное казачье войско», взяли под охрану все районные суды г. Москвы и три здания судебного департамента. Это новшество связано с масштабными сокращениями в МВД и ФССП России.



Вопросы для самоконтроля

1. Какие существуют формы добровольного участия граждан в охране общественного порядка?
2. В чем состоит внештатное сотрудничество граждан с органами внутренних дел?
3. Какие разновидности конфиденциального сотрудничества граждан с правоохранительными органами вы знаете?
4. Каковы отличительные черты негосударственных объединений правоохранительной направленности?
5. Какие требования предъявляются к членам Московской городской народной дружины?
6. Какая ответственность установлена за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции?
7. Какие основные права и обязанности дружинников?
8. Каковы основные задачи и структура общественных пунктов охраны порядка в г. Москве?
9. Какие формы содействия граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, вы знаете?
10. Какие существуют формы привлечения членов казачьих обществ к охране общественного порядка?

Раздел V

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СУДЫ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Глава 25. Европейский Суд по правам человека

Закон есть высшее проявление человеческой мудрости, использующее опыт людей на благо общества.

Сэмюэл Джонсон

Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция) была ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ с оговоркой

и заявлениями и вступила в силу 5 мая 1998 г. С этого времени россияне получили доступ в **Европейский Суд по правам человека** (далее — ЕСПЧ), который начал свою деятельность в 1959 г. В ноябре 1998 г. он был реформирован и начал действовать в качестве постоянно действующего суда.

Местопребыванием Суда является местопребывание Совета Европы — г. *Страсбург* (Франция). Однако Суд вправе выполнять свои функции, если сочтет целесообразным, в другом месте на территории государств — членов Совета Европы.

Юрисдикция Суда обязательна для всех государств — членов Совета Европы и распространяется на вопросы, касающиеся толкования и применения Конвенции и протоколов к ней, включая жалобы отдельных лиц. ЕСПЧ рассматривает обращения любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые считают, что в отношении их были нарушены права, предусмотренные Конвенцией. Рассмотрению данным Судом подлежат только жалобы, которые поданы против государства, подписавшего или ратифицировавшего Конвенцию и которые от-

носятся к событиям, наступившим после ее ратификации.

ЕСПЧ рассматривает жалобы, связанные с нарушением лишь тех прав, которые гарантированы Конвенцией и протоколами к ней. Следует иметь в виду, что Суд рассматривает *жалобы только против действий или решений государственных органов власти*; жалобы против частных лиц или негосударственных учреждений не принимаются. Ответчиком в ЕСПЧ может выступать исключительно соответствующее *государство*, но не частные или неправительственные организации

Суд не рассматривает анонимные жалобы, а также заявления, которые стали предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования и не содержат относящейся к делу новой информации.

Суд может принять решение об отказе в приеме заявлений, если сочтет их несовместимыми с положениями Конвенции или протоколов к ней, явно необоснованными или представляющими собой злоупотребление правом подачи заявления.

Поплина при обращении в ЕСПЧ не уплачивается. Заявитель вправе обращаться в Совет Европы с просьбой об оказании финансовой помощи. Ее оказывают обычно для участия в заседаниях заявителя и его адвоката и если сам заявитель не в состоянии оплатить предполагаемые расходы.

Жалобы направляются в ЕСПЧ непосредственно заявителем. Государственные организации, включая Уполномоченного по правам человека, не могут быть посредниками для пересылки жалобы.

К рассмотрению принимаются жалобы лишь *при условии, что все внутригосударственные правовые средства защиты заявителя исчерпаны*.

Жалоба должна быть подана в срок не более чем через четыре месяца после принятия окончательного решения по делу на национальном уровне. Поэтому, как минимум, перед обращением в ЕСПЧ необходимо пройти первую и апелляционную судебные инстанции.

Конституционный Суд РФ не правомочен вмешиваться в осуществляемое судами общей юрисдикции судопроизводство и не является для них какой-либо инстанцией. Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ конституционное судопроизводство *не относится* к тем внутригосударственным правовым средствам, использование которых должно рассматриваться в качестве обязательной предпосылки для обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека¹.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. № 6-О «По жалобе гражданки Дудник Маргариты Викторовны на нарушение ее конституционных прав частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Вместе с тем основанием для обращения в ЕСПЧ (при наличии других условий) является также и отказ Конституционного Суда РФ (включая отказ в приеме заявления).

Подача жалобы в ЕСПЧ не лишает заявителя права обратиться одновременно к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации либо в надзорную инстанцию.

В случае неисполнения решения суда (при наличии исполнительного листа) заявитель в принципе также вправе направить обращение в Страсбург, сославшись на нарушение ч. 1 ст. 6 Европейской конвенции (право на справедливое судебное разбирательство).

По итогам рассмотрения жалобы решение ЕСПЧ является окончательным и обязательным для исполнения государством, против которого подана жалоба. Решение может быть пересмотрено самим судом в течение шести месяцев по вновь открывшимся обстоятельствам.

ЕСПЧ работает на постоянной основе, и число его судей (в настоящее время их 47) равно числу государств — участников Конвенции, в том числе и один судья от Российской Федерации.

Члены Суда от каждого государства избираются Парламентской Ассамблеей Совета Европы большинством поданных голосов — из списка, включающего трех кандидатов, выдвинутых каждым из государств. Они избираются на возобновляемый срок в девять лет.

Председатель Суда, два заместителя Председателя Суда и Председатели Секций избираются на пленарном заседании Суда сроком на три года.

Председатель Суда председательствует на пленарных заседаниях Суда, на заседаниях Большой палаты и заседаниях коллегий в составе пяти судей.

Для рассмотрения дел по существу Суд избирает: Комитеты, состоящие из 3 судей; Палаты (Секции), состоящие из 7 судей; Большую палату, состоящую из 17 судей и 3 запасных судей¹.

В состав Большой палаты, образуемой на три года, входят Председатель Суда и его заместители, Председатели палат и другие (выбранные) члены Суда.

Член Суда, избираемый от государства, являющегося стороной в деле, автоматически становится членом палаты и Большой палаты.

Суд располагает Бюро, состоящее из Председателя Суда, заместителей Председателя Суда и Председателей Секций.

Секретарь Суда, а также два его заместителя избираются на пленарном заседании Суда сроком на пять лет и могут быть переизбраны.

¹ Регламент ЕСПЧ от 4 ноября 1998 г. «Правила процедуры суда».

Первоначально жалобы отдельных лиц поступают и рассматриваются Комитетом судей, который принимает решение об объявлении жалобы неприемлемой либо об исключении ее из списка дел, подлежащих дальнейшему рассмотрению. Если Комитет считает жалобу подлежащей рассмотрению в Суде, дело передается в палату.

Большая палата, как правило, рассматривает лишь жалобы исключительной важности (дела с серьезными юридическими последствиями); остальные дела рассматриваются палатами.

В связи с ратификацией Конвенции и в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в ЕСПЧ Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека» была учреждена должность *Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ — заместителя Министра юстиции Российской Федерации*.

Уполномоченный назначается Президентом РФ по представлению Министерства иностранных дел РФ из числа федеральных государственных служащих, имеющих высшее юридическое образование и владеющих как минимум одним из официальных языков Совета Европы.

Основными функциями Уполномоченного являются: защита интересов Российской Федерации при рассмотрении в ЕСПЧ дел, возбужденных против России.

Всего ЕСПЧ вынес более 1 тыс. решений в отношении России, устанавливающих, по крайней мере, одно нарушение Конвенции, в основном ст. 6, ст. 1 протокола № 1 (право собственности) и ст. 5 (право на свободу и безопасность).

Первое судебное решение против России было вынесено ЕСПЧ 7 мая 2002 г. — дело «*Бурдов против России*»¹.

На основании ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод судебные *прецеденты*² ЕСПЧ являются источниками российской правовой системы и они обязательны для применения российскими судами. Вместе с тем решения ЕСПЧ должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ. Если Страсбургский суд даст трактовку Конвенции, которая будет противоречить Конституции РФ, то в этом случае Россия будет вынуждена отказаться от исполнения постановления ЕСПЧ.

¹ URL: <http://www.espch.ru>.

² Происходит от лат. *praecedens* — предшествующий — решение суда по конкретному делу, имеющее силу источника права.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие международные судебные органы вы знаете?
2. Какова юрисдикция ЕСПЧ?
3. Когда Россией была ратифицирована Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.?
4. Какова процедура подачи жалобы в ЕСПЧ?
5. Какова структура ЕСПЧ?
6. Какова процедура рассмотрения жалобы в ЕСПЧ?
7. Какие виды решений принимает ЕСПЧ?
8. Какие принципы организации и деятельности ЕСПЧ вы знаете?
9. Каков правовой статус Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ?
10. Какова статистика рассмотрения в ЕСПЧ жалоб против России?



Глава 26. Международный уголовный суд

Международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде подвигли международное сообщество к созданию постоянного независимого международного суда для разрешения дел, связанных с *геноцидом*¹, военными преступлениями, преступлениями против человечности и агрессией, представляющих большую опасность для всего человечества.

Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества.

Жан Жак Руссо

Из истории

17 июля 1998 г. в г. Риме (Италия) Дипломатическая конференция полномочных представителей под эгидой ООН приняла Римский статут² Международного уголовного суда. Статут вступил в силу 1 июля 2002 г., когда к нему присоединились 60 государств. В настоящее время его ратифицировали более 120 и подписали еще более 40 стран.

Международный уголовный суд (далее — МУС) является первым постоянным международным органом уголовного правосудия, созданным на основе договора между государствами, который необходим, в первую очередь, для того, чтобы не допустить ситуации безнаказанности лиц, совершивших самые серьезные преступления, вызывающие озабоченность всего международного сообщества. МУС является независимой международной организацией, а не составной частью системы ООН.

Целый ряд государств (США, Китай, Индия, Израиль, Иран) принципиально возражает против самой идеи МУС как ограничивающей суверенитет государств и дающей неопределенно широкие компетенции суду. Из государств — участников СНГ Римский статут ратифицировали только Грузия и Таджикистан.

В соответствии с распоряжением Президента РФ от 8 сентября 2000 г. № 394-рп Российская Федерация подписала Римский статут, но до настоящего времени не ратифицировала и, таким образом, государством — участником МУС не является.

¹ Происходит от греч. *genos* — род, племя и лат. *caedere* — убивать — действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы как таковой (см. ст. 357 УК РФ).

² Происходит от лат. *statuo* — постановляю, решаю — положение, устав, определяющий порядок организации и деятельности международных организаций.

Объективные препятствия для ратификации Россией Римского статута носят конкретный конституционный характер. Эти проблемы касаются:

- а) лиц, иммунитет которых предусмотрен Конституцией РФ;
- б) передачи государством в юрисдикцию МУС граждан России по его запросу;
- в) вопросов помилования и амнистии;
- г) судопроизводства с участием суда присяжных заседателей.

Президентом РФ издано распоряжение от 16 ноября 2016 г. № 361-рп **«О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда»**. Соответствующее уведомление направлено Генеральному секретарю ООН. Такое решение было принято после того, как прокурор МУС по обращению Украины приравнивал вхождение Крыма в состав России к международному вооруженному конфликту.

МУС является постоянным органом, дополняющим национальные системы уголовного правосудия, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Местопребыванием Суда является г. Гаага (Нидерланды).

Отсчет практической деятельности МУС ведется с момента вступления в должность Прокурора МУС 16 июня 2003 г.

Порядок возбуждения дел. Важно подчеркнуть, что МУС действует только в случае, если государство, на территории которого совершено преступление или гражданином которого является преступник, не желает или фактически не может осуществить расследование и выдвинуть обвинение.

МУС предназначен для того, чтобы дополнять, а не подменять национальные системы уголовного правосудия. Эта так называемая система дополнительности оставляет государствам первичную ответственность расследования и выдвижения обвинений по международным преступлениям. В отличие от созданных *ad hoc*¹ трибуналов ООН по бывшей Югославии и Руанде, компетенция государства имеет приоритет над компетенцией международного суда.

Однако, если следственная и прокурорская деятельность, предпринятая некоторым государством, не соответствует международным процессуальным стандартам или имеет целью защиту связанного с преступлением лица от юрисдикции МУС, этот последний имеет право осуществить правосудие по данному случаю.

Суд не может автоматически осуществить правосудие по любому предполагаемому преступлению. Для этого нужен один из следующих механизмов, которые задействуют это право:

¹ Ad hoc [ад хок] лат. — букв. «к этому» — для частного случая, для специальной цели.

— прокурор государства — участника передает Суду некоторую ситуацию;

— Совет Безопасности ООН передает Суду некоторую ситуацию;

— Прокурор МУС начинает расследование в отношении некоего государства — участника по своей инициативе.

Кроме того, каждый ордер на арест и каждое обвинение, выданное Прокурором МУС, должны утверждаться комитетом из трех судей, принимающим решения исключительно в соответствии со строго определенными правовыми принципами и доказательствами, которые предоставляет прокурор.

Юрисдикция суда. Суд обладает международной правосубъектностью и может осуществлять свои функции и полномочия на территории любого государства — участника и, по специальному соглашению, на территории любого другого государства.

В юрисдикцию суда включены наиболее тяжкие преступления, посягающие на интересы международного сообщества в целом: агрессия, геноцид, преступления против человечества, военные преступления. Перечень этих преступлений исчерпывающий. Кроме данных преступлений по общему международному праву к юрисдикции Суда отнесены преступления, предусмотренные международными договорами.

В компетенцию Суда входят только преступления, которые были совершены либо на территории государства — участника, либо гражданином государства — участника. Если не соблюдается ни личный, ни территориальный принцип, Суд не может действовать. Это положение гарантирует право государств решать, подвергать или нет своих граждан или свою территорию юрисдикции МУС.

Однако у этого принципа есть одно исключение: Совет Безопасности ООН может, посредством резолюции, принятой согласно гл. VII Устава ООН, передать в Суд некоторую ситуацию, затрагивающую преступления, которые совершены ни на территории государства — участника, ни гражданами государства — участника. Совет Безопасности воспользовался этим правом, когда передал в Суд ситуацию в суданском регионе Дарфур¹, так как Судан не является государством — участником МУС.

Кроме того, у Суда нет юрисдикции в отношении лиц, не достигших возраста 18 лет. Иммунитет должностных лиц по национальному либо международному праву не препятствует привлечению виновных в перечисленных преступлениях лиц к уголовной ответственности. Статут применяется равно ко всем

¹ Указ Президента РФ от 7 февраля 2006 г. № 80 «О направлении воинского формирования Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в операции ООН по поддержанию мира в Республике Судан».



лицам, независимо от их официального служебного положения, включая статус главы государства или правительства, члена парламента и т.д.

В отношении преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, не устанавливается никакого срока давности.

Меры наказания. Суд может назначить одну из следующих мер наказания лицу, признанному виновным в совершении преступления: *лишение свободы* на определенный срок, который не превышает 30 лет, или пожизненное лишение свободы в тех случаях, когда это оправдано исключительно тяжким характером преступления и индивидуальными обстоятельствами лица, признанного виновным в его совершении.

Помимо лишения свободы Суд может назначить *штраф* в соответствии с критериями, предусмотренными в Правилах процедуры и доказывания, а также *конфискацию* доходов, имущества и активов, полученных прямо или косвенно в результате преступления, без ущерба для прав третьих сторон.

Суд состоит из следующих *органов*:

- Президиум;
- Апелляционное отделение;
- Судебное отделение;
- Отделение предварительного производства;
- Канцелярия Прокурора;
- Секретариат.

Суд состоит из *18 судей*, избираемых на девять лет ассамблеей государств — участников суда, причем каждая из вышеперечисленных групп должна быть представлена, по крайней мере, двумя судьями. При первых выборах одна треть судей, отбираемых по жребию, остается в должности в течение трех лет; одна треть судей, отбираемых по жребию, остается в должности в течение шести лет, а остальные судьи остаются в должности в течение девяти лет. Судья, выбранный на трехлетний срок, имеет право быть переизбранным на полный срок. В настоящее время двое судей представляют Восточную Европу, двое — Азию, трое — Африку, четверо — Латинскую Америку, а остальные семь — Западную Европу и другие государства.

Председатель, первый и второй вице-председатели избираются абсолютным большинством голосов судей. Они выполняют свои функции в течение трехлетнего срока или до завершения срока их полномочий в качестве судей, в зависимости от того, какой из этих сроков истекает ранее. Они могут быть переизбраны один раз. Председатель вместе с первым и вторым вице-председателями образуют *Президиум*.

Апелляционное отделение состоит из Председателя и еще четырех судей, Судебное отделение — не менее чем из шести су-

дей, Отделение предварительного производства — не менее чем из шести судей. Назначение судей в состав *отделений* осуществляется с учетом характера функций, которые возлагаются на каждое отделение, квалификации и опыта избранных судей, с тем, чтобы в каждом отделении существовало подходящее сочетание судей, являющихся специалистами в области уголовного права и процесса и в области международного права. Судебное отделение и Отделение предварительного производства состоят преимущественно из судей, обладающих опытом ведения судебного разбирательства по уголовным делам.

Судебные функции Суда осуществляются в каждом отделении *палатами*. Апелляционная палата состоит из всех судей Апелляционного отделения. Функции Судебной палаты осуществляются тремя судьями Судебного отделения. Функции Палаты предварительного производства осуществляются либо тремя судьями Отделения предварительного производства, либо одним судьей этого Отделения в соответствии с Римским статутом и Правилами процедуры и доказывания.

Канцелярия Прокурора действует независимо как отдельный орган Суда. Она отвечает за получение передаваемых ситуаций и любой обоснованной информации о преступлениях, подпадающих под юрисдикцию Суда, за их изучение и осуществление расследований и уголовного преследования в Суде.

Канцелярия возглавляется Прокурором. Прокурор обладает всеми полномочиями по руководству и управлению Канцелярией, включая персонал, помещения и прочие имеющиеся у нее ресурсы. Прокурор и заместители Прокурора должны быть гражданами разных государств. Они работают на основе полной занятости.

Прокурор избирается путем тайного голосования абсолютным большинством голосов членов Ассамблеи государств — участников. Заместители Прокурора избираются в таком же порядке из списка кандидатур, представленного Прокурором. Прокурор выдвигает три кандидатуры для назначения на каждую должность заместителя Прокурора. Если во время их избрания не принимается решения, предусматривающего более короткий срок полномочий, Прокурор и заместители Прокурора избираются на срок в девять лет и не могут быть переизбраны.

Секретариат отвечает за несудебные аспекты управления делами и обслуживания Суда. Секретариат возглавляется Секретарем, который является главным административным должностным лицом Суда. Секретарь осуществляет свои функции под руководством Председателя Суда.

Судьи избирают Секретаря абсолютным большинством голосов тайным голосованием, принимая во внимание любые ре-

комендации Ассамблеи государств — участников. Если возникнет такая необходимость и по рекомендации Секретаря, судьи избирают таким же образом заместителя Секретаря.

Секретарь избирается на пятилетний срок полномочий, может переизбираться один раз и работает на основе полной занятости. Заместитель Секретаря занимает свою должность в течение пятилетнего срока полномочий или такого более короткого срока, который может быть определен абсолютным большинством голосов судей, и он может быть избран на основе того, что заместитель Секретаря может быть призван выполнять функции по мере необходимости.

Секретарь учреждает в структуре Секретариата *Группу по оказанию помощи потерпевшим и свидетелям*. Эта Группа обеспечивает, в консультации с Канцелярией Прокурора, меры защиты и процедуры безопасности, консультационную и другую соответствующую помощь свидетелям, потерпевшим, которые являются в Суд, и другим лицам, которым грозит опасность в результате показаний, данных такими свидетелями. В состав Группы входят сотрудники, которые имеют опыт работы по вопросам, относящимся к травмам, включая травмы, связанные с преступлениями сексуального насилия.

До вступления в должность судьи, Прокурор, заместители Прокурора, Секретарь и заместитель Секретаря принимают на себя в открытом заседании Суда торжественное обязательство выполнять свои соответствующие функции беспристрастно и добросовестно.

Судьи, Прокурор, заместители Прокурора и Секретарь пользуются, когда они участвуют в деятельности Суда или в отношении такой деятельности, теми же привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются главам дипломатических представительств; судебно-процессуальный иммунитет любого рода в отношении всего сказанного, написанного ими и действий, совершенных ими в официальном качестве, продолжает предоставляться им и после истечения срока их полномочий.

Официальными языками Суда являются английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский языки. Постановления МУС, а также иные решения по основополагающим вопросам, рассматриваемым Судом, публикуются на официальных языках.

Рабочими языками Суда являются английский и французский языки. В Правилах процедуры и доказывания определяются случаи, в которых другие официальные языки могут использоваться в качестве рабочих языков.

По просьбе любой из сторон, участвующих в разбирательстве, или какого-либо государства, которому разрешено уча-

ствовать в разбирательстве, Суд разрешает использование такой стороной или таким государством любого другого языка, помимо английского или французского, при условии, что, по мнению Суда, такое разрешение является достаточно обоснованным.

В сентябре 2002 г. в штаб-квартире ООН в г. Нью-Йорке прошла первая сессия Ассамблеи государств — участников МУС, начавшая процедуру формирования его рабочих органов. Каждое государство имеет в Ассамблее одного представителя и один голос, чем подчеркивается суверенное равенство всех стран.

Ассамблея имеет Бюро, в состав которого входят Председатель, два заместителя Председателя и 18 членов, избираемых Ассамблеей сроком на три года. Бюро имеет представительный характер, учитывающий, в частности, критерии справедливого географического распределения и надлежащего представительства основных правовых систем мира. Заседания Бюро проводятся так часто, как необходимо, но не реже одного раза в год. Оно оказывает помощь Ассамблее в выполнении ее обязанностей. Официальными и рабочими языками Ассамблеи являются языки Генеральной Ассамблеи ООН.

Из истории

В конце июня 2004 г. Прокурор МУС объявил о начале первого в истории этого судебного органа расследования преступлений, совершенных на территории Демократической Республики Конго. Во время межэтнического конфликта в конголезской провинции Итури в 2002—2003 гг. в ходе боевых действий были убиты около 60 тыс. человек. Был арестован и предан Международному уголовному суду гражданин Конго Томас Лубанга Дыло, лидер «Союза конголезских патриотов», создатель и руководитель вооруженного ополчения по обвинениям в призыве на воинскую службу детей в возрасте до 15 лет и использовании их в военных действиях.

Кроме того, Прокурор МУС выдал ордера на арест пяти членов вооруженного формирования в Уганде, обвиняемых в похищении тысяч детей, которых они насильно вербовали в свои ряды либо использовали в качестве домашней прислуги или сексуальных рабов.

В июле 2008 г. Международный уголовный суд выдал ордер на арест президента Судана Омар аль-Башира по обвинению в геноциде в связи с конфликтом в Дарфуре. Таким образом, аль-Башир стал первым действующим главой государства, против которого было выдвинуто обвинение органом международной юстиции.

В июне 2010 г. в столице Уганды г. Кампале состоялась первая Конференция по обзору Римского статута Международного уголовного суда, посвященная критическому анализу и оценке



перспектив развития международного уголовного правосудия.

В ходе Конференции была принята Кампальская декларация высокого уровня, посвященная подтверждению обязательств государств по Римскому статуту, а также его имплементации, универсальности и целостности. Участники выразили решимость содействовать в упреждающем порядке обеспечению всеобщего характера Римского статута и его всестороннего осуществления. Три государства — Бельгия, Дания и Финляндия — подписали соглашения об исполнении на их территориях судебных приговоров МУС о лишении свободы.

В июне 2011 г. Международный уголовный суд выдал ордеры на арест ливийского лидера Муаммара Каддафи, его сына Саифа аль-Ислама и главы ливийской разведки Абдуллы аль-Сенусси, обвинив их в преступлениях против человечности. Проведение арестов, однако, является сложной задачей для МУС ввиду отсутствия собственной полиции, что заставляет суд полагаться в этом деле на страны — участницы.

В августе 2011 г. был взят под стражу по ордеру Международного уголовного суда свергнутый президент Кот-д'Ивуара Лоран Гбагбо. Предметом расследования стали преступления, совершенные в ходе государственного переворота в 2010 г. Тогда погибли как минимум 3 тыс. человек, более 500 были арестованы, около миллиона ивуарийцев были вынуждены покинуть свои дома.

В марте 2012 г. Международный уголовный суд признал Томаса Лубангу Дыло (Конго) — **первого арестованного по ордеру этого суда** — виновным в вербовке детей для участия в боевых действиях и приговорил его к 14 годам тюремного заключения. Это был первый обвинительный вердикт МУС.

В июле 2012 г. власти Мали обратились в МУС с просьбой о расследовании многочисленных преступлений, совершенных солдатами в отношении жителей страны. Власти утверждают, что рассмотрение дел в судах страны невозможно. События в Мали стали последствиями операции НАТО и свержения режима Муамара Каддафи в соседней Ливии. Исход из страны племен туарегов, пользовавшихся покровительством ливийского лидера, привел к локальной войне и образованию самопровозглашенного государства Азавад, которое заняло почти две трети территории Мали. На этом фоне в стране 22 марта 2012 г. всего за месяц до выборов произошел путч во главе с получившим подготовку в США капитаном Амаду Саного, военные обвинили президента Амаду Тумани Туре в неспособности противостоять кочевникам и отстранили его от власти.

Всего за время своего существования МУС начал семь расследований и выдал 20 ордеров на арест. Эффективность его работы невысока — пока были арестованы

только шестеро и задержаны пятеро из тех, чьего ареста добивался МУС. До сих пор все расследования были инициированы исключительно на территории Африки.

МУС был учрежден не по политическим соображениям и не под конкретную задачу, а как инстанция высокого значения, востребованная всем мировым сообществом, с соблюдением необходимых международных норм. Его нельзя сравнивать с Нюрнбергским трибуналом 1945 г., который был создан по беспрецедентному поводу.

МУС выделяется на фоне всех созданных на протяжении XX в. международных трибуналов *ad hoc* по следующим позициям: все они являлись временными, охватывали лишь некоторые уголовно-правовые ситуации, имели по существу обратную силу и, следовательно, ограниченный сдерживающий эффект, наконец, сталкивались с проблемами серьезных временных и финансовых затрат в процессе своей деятельности.

Генеральный секретарь ООН назвал создание МУС одним из главных достижений в международном праве за последние 100 лет. На протяжении относительно короткого периода своего существования МУС уже зарекомендовал себя в качестве центрального элемента системы международного уголовного правосудия. Создание Суда предоставило возможность привлекать к ответственности виновных в совершении преступлений против человечества, геноцида и военных преступлений, что дает возможность международному сообществу покончить с безнаказанностью за их совершение. Существование МУС свидетельствует об эволюции в международной культуре и в международном праве.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место МУС в системе межгосударственных органов правосудия?
2. Какова история становления и развития МУС?
3. Является ли Россия участником Римского статута МУС?
4. Каковы отличительные черты производства в МУС?
5. Какова юрисдикция МУС?
6. Какова структура МУС?
7. Какие меры наказания может назначить МУС?
8. Какие принципы организации и деятельности МУС вы знаете?
9. Какой существует порядок возбуждения уголовных дел МУС?
10. Какие конкретные дела были рассмотрены МУС?

Глава 27. Международный суд Организации Объединенных Наций

*Законы пишутся для
обыкновенных людей, по-
тому они должны основываться
на обыкновенных
правилах здравого смысла.*

Томас Джефферсон

Международный суд Организации Объединенных Наций (далее — Суд) — один из шести основных органов ООН и главный судебный орган этой организации. **Статут Международного Суда** (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) составляет неотъемлемую часть Устава ООН. 14 апреля 1978 г. был принят Регламент Суда.

Все государства — члены ООН являются участниками Статута (в настоящее время — это 192 государства, 66 из которых заявили о признании обязательной юрисдикции Суда). Государства, не являющиеся членами ООН, также могут стать участниками Статута на условиях, определяемых Генеральной Ассамблеей ООН, по рекомендации Совета Безопасности ООН. Такими участниками Статута являются Лихтенштейн, Сан-Марино и Швейцария.

Международный суд ООН является универсальным судебным органом. Согласно Манильской декларации о мирном разрешении международных споров 1982 г. государства в полной мере сознают роль Статута Суда, который является главным судебным органом ООН, и обязаны выполнять его решения.

Организация Суда. Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных, вне зависимости от их гражданства, из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права.

Суд состоит из 15 судей (в том числе один судья от Российской Федерации), причем в его составе не может быть двух граждан одного и того же государства. В настоящее время судьями являются представители Англии, Бразилии, Германии, Иордании, Китая, Марокко, Мексики, Новой Зеландии, России, Словакии, Сомали, США, Сьерра-Леоне, Франции, Японии. Избранными считаются кандидаты, получившие абсолютное большинство голосов в Генеральной Ассамблее и в Совете Безопасности.

Члены Суда избираются на девять лет и могут быть переизбраны. Срок полномочий пяти судей первого состава Суда истекает через три года, а срок полномочий еще пяти судей — через шесть лет. Таким образом, каждые три года одна треть должно-

стей судей становится вакантной и осуществляется постоянная ротация¹ кадров. Очередные выборы для заполнения таких вакансий состоялись в последнем квартале 2011 г.

Члены Суда не могут исполнять никаких политических или административных обязанностей и не могут посвящать себя никакому другому занятию профессионального характера. Никто из членов Суда не может исполнять обязанностей представителя, поверенного или адвоката ни в каком деле. Никто из членов Суда не может участвовать в разрешении какого-либо дела, в котором он ранее участвовал в качестве представителя, поверенного или адвоката одной из сторон, или члена национального или международного суда, следственной комиссии или в каком-либо ином качестве.

Члены Суда при исполнении ими судебных обязанностей пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами. Каждый член Суда обязан до вступления в должность сделать в открытом заседании Суда торжественное заявление, что он будет отправлять свою должность беспристрастно и добросовестно.

Суд избирает Председателя и Вице-председателя на три года. Они могут быть переизбраны. Суд назначает своего Секретаря и может принять меры для назначения других должностных лиц, которые могут оказаться необходимыми.

Местопребыванием Суда является г. Гаага (Нидерланды). Вместе с тем это не препятствует Суду заседать и выполнять свои функции в других местах во всех случаях, когда он найдет это желательным.

Кроме специально предусмотренных случаев Суд заседает в полном составе. При условии, что число судей, имеющихся налицо для образования Суда, не меньше 11, Регламент Суда может предусмотреть, что один или несколько судей могут быть, в зависимости от обстоятельств, освобождены по очереди от участия в заседаниях. Кворум в девять судей достаточен для образования судебного присутствия.

Суд может по мере надобности образовать одну или несколько **камер**, в составе трех или более судей, по усмотрению Суда, для разбора определенных категорий дел, например, трудовых дел и дел, касающихся транзита и связи.

Суд может в любое время образовать камеру для разбора отдельного дела. Число судей, образующих такую камеру, определяется Судом с одобрения сторон. Решение, постановленное одной из камер, считается вынесенным самим Судом. Камеры могут с согласия сторон заседать и выполнять свои функции в других местах, помимо Гааги.

¹ Происходит от лат. *rotatio* — круговое движение — чередование, смена; поочередное пребывание в должности, обновление состава.

В целях ускорения разрешения дел Суд ежегодно образует камеру в составе пяти судей, которая, по просьбе сторон, может рассматривать и разрешать дела в порядке упрощенного судопроизводства. Для замены судей, которые признают для себя невозможным принять участие в заседаниях, выделяются дополнительно два судьи.

Роль Суда. Суд является единственной международной судебной инстанцией универсального характера, обладающей общей юрисдикцией. Эта юрисдикция носит двойной характер. Во-первых, Суду приходится разрешать споры, передаваемые ему государствами по собственной воле, в порядке осуществления ими своего суверенитета. Во-вторых, к Суду могут обратиться за консультацией по любому правовому вопросу Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности, а также другие органы и учреждения ООН.

Компетенция Суда. *Только государства* могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом.

Суд может запрашивать у публичных международных организаций информацию, относящуюся к делам, находящимся на его рассмотрении, а также получать подобную информацию, представляемую указанными организациями по их собственной инициативе.

К ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом ООН или действующими договорами и конвенциями.

Государства — участники Статута могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения, в отношении любого иного государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда обязательной по всем правовым спорам, касающимся:

- толкования договора;
- любого вопроса международного права;
- наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного обязательства;
- характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства.

Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

- международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;

— судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Судопроизводство. Официальными языками Суда являются французский и английский. При отсутствии соглашения относительно того, какой язык будет применяться, каждая сторона может в судоговорении пользоваться тем языком, который она предпочитает; решение Суда выносится на французском или английском языках. В этом случае Суд одновременно определяет, какой из двух текстов рассматривается в качестве аутентичного. Суд обязан по ходатайству любой стороны предоставить ей право пользоваться другим языком, помимо французского и английского.

Дела возбуждаются в Суде, в зависимости от обстоятельств, или нотификацией специального соглашения, или письменным заявлением на имя Секретаря. В обоих случаях должны быть указаны предмет спора и стороны.

Секретарь немедленно сообщает заявление всем заинтересованным лицам. Он также извещает Членов ООН, через посредство Генерального Секретаря, а также другие государства, имеющие право доступа к Суду.

Стороны выступают через представителей. Они могут пользоваться в Суде помощью поверенных или адвокатов. Представители, поверенные и адвокаты, представляющие стороны в Суде, пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для самостоятельного выполнения ими своих обязанностей.

Судопроизводство состоит из двух частей: письменного и устного судопроизводства.

Письменное судопроизводство состоит из сообщения Суду и сторонам *меморандумов*¹, контрмеморандумов и, если требуется, ответов на них, а равно всех подтверждающих их бумаг и документов. Эти сообщения производятся через Секретаря, в порядке и в сроки, установленные Судом. Всякий документ, предъявляемый одной из сторон, должен быть сообщен другой в засвидетельствованной копии.

Устное судопроизводство состоит в заслушании Судом свидетелей, экспертов, представителей, поверенных и адвокатов.

Для передачи всех извещений иным лицам, кроме представителей, поверенных и адвокатов, Суд обращается непосредственно к правительству государства, на территории которого извещение должно быть вручено. То же правило применяется в случаях, когда необходимо принять меры к получению доказательств на месте.



¹ Происходит от лат. memorandum — букв. «что надо помнить» — документ, детально излагающий существо вопросов, являющихся предметом переписки.

Слушание дела ведется под руководством Председателя или, если он не может председательствовать, Вице-председателя; если ни тот, ни другой не могут председательствовать, председательствует старший из присутствующих судей.

Слушание дела в Суде производится публично, если не последовало иного решения Суда или если стороны не требуют, чтобы публика не была допущена.

Каждому судебному заседанию ведется протокол, подписываемый Секретарем и Председателем.

Суд распоряжается о направлении дела, определяет формы и сроки, в которые каждая сторона должна окончательно изложить свои доводы, и принимает все меры, относящиеся к собиранию доказательств. Суд может, даже до начала слушания дела, требовать от представителей предъявления любого документа или объяснений. В случае отказа составляется акт. Суд может во всякое время поручить производство расследования или экспертизы всякому лицу, коллегии, бюро, комиссии или другой организации по своему выбору. После получения доказательств в установленные для этого сроки Суд может отказать в принятии всех дальнейших устных и письменных доказательств, которые одна из сторон пожелала бы предъявить без согласия другой.

Если одна из сторон не явится в Суд или не представит своих доводов, другая сторона может просить Суд о разрешении дела в свою пользу. Суд обязан, до удовлетворения этого ходатайства, удостовериться не только в подсудности ему дела, но также и в том, имеет ли это притязание достаточное фактическое и правовое обоснование.

Когда представители, адвокаты и поверенные закончили под руководством Суда свои объяснения по делу, Председатель объявляет слушание законченным и Суд удаляется для обсуждения решений. Совещания Суда происходят в закрытом заседании и сохраняются в тайне. Все вопросы разрешаются большинством голосов присутствующих судей. В случае разделения голосов поровну, голос Председателя или замещающего его Судьи дает перевес.

В решении должны быть приведены соображения, на которых оно основано. Если решение, в целом или в части, не выражает единогласного мнения судей, то каждый судья имеет право представить свое особое мнение.

Решение подписывается Председателем и Секретарем Суда. Оно оглашается в открытом заседании Суда после надлежащего уведомления представителей сторон и обязательно лишь для участвующих в деле сторон и лишь по данному делу. Решение окончательно и не подлежит обжалованию. В случае спора о смысле или объеме решения толкование его принадлежит Суду по требованию любой стороны.

Просьба о пересмотре решения может быть заявлена лишь на основании вновь открывшихся обстоятельств, которые по своему характеру могут оказать решающее влияние на исход дела и которые при вынесении решения не были известны ни Суду, ни стороне, просящей о пересмотре, притом непременно условии, что такая неосведомленность не была следствием небрежности.

Производство по пересмотру открывается определением Суда, в котором определенно устанавливается наличие нового обстоятельства с признанием за последним характера, дающего основание к пересмотру дела, и объявляется о принятии, в силу этого, просьбы о пересмотре. Суд может потребовать, чтобы условия решения были выполнены, прежде чем он откроет производство по пересмотру дела.

Просьба о пересмотре должна быть заявлена до истечения шестимесячного срока после открытия новых обстоятельств. Никакие просьбы о пересмотре не могут быть заявлены по истечении десяти лет с момента вынесения решения.

Если какое-нибудь государство считает, что решение по делу может затронуть какой-либо его интерес правового характера, то это государство может обратиться в Суд с просьбой о разрешении вступить в дело. Решение по такой просьбе принадлежит Суду.

В случае возникновения вопроса о толковании конвенции, в которой, кроме заинтересованных в деле сторон, участвуют и другие государства, Секретарь Суда немедленно извещает все эти государства. Каждое из государств, получивших такое извещение, имеет право вступить в дело, и, если оно воспользуется этим правом, толкование, содержащееся в решении, равным образом обязательно и для него.

При отсутствии иного определения Суда каждая сторона несет свои собственные судебные издержки.

Консультативные заключения. Суд может давать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы Уставом Организации Объединенных Наций.

Вопросы, по которым испрашивается консультативное заключение Суда, представляются Суду в письменном заявлении, содержащем точное изложение вопроса, по которому требуется заключение; к нему прилагаются все документы, могущие послужить к разъяснению вопроса. Секретарь Суда немедленно сообщает о заявлении, содержащем просьбу о консультативном заключении, всем государствам, имеющим право доступа к Суду.

Государства и организации, которые представили письменные или устные доклады, или и те и другие, допускаются к обсуждению докладов, сделанных другими государствами или организациями, в формах, пределах и в сроки, устанавливае-



мые в каждом отдельном случае Судом или, если он не заседает, Председателем Суда. Для этой цели Секретарь Суда сообщает в надлежащее время все такие письменные доклады государствам и организациям, которые сами представили подобные доклады.

Суд выносит свои консультативные заключения в открытом заседании, о чем предупреждаются Генеральный Секретарь и представители непосредственно заинтересованных Членов Организации Объединенных Наций, других государств и международных организаций.

Практическая деятельность. Все дела, рассмотренные Международным Судом, можно с определенной долей условности подразделить на несколько основных категорий в зависимости от предмета разбирательства.

В отдельную категорию попадают дела, связанные с ликвидацией остатков колониальной системы, реализацию права наций на самоопределение и пользование своими природными богатствами, возмещение ущерба от колониальной деятельности. К их числу относятся консультативные заключения по делу о юридических последствиях для государств, вызываемых продолжающимся присутствием Южной Африки и Намибии (1970—1971 гг.) и по делу, связанному с Западной Сахарой (1974—1975 гг.), а также дела, возбужденные Науру против Австралии о некоторых районах залежей фосфатных руд в Науру (1989—1990 гг.) и Португалией против Австралии о Восточном Тиморе (1991—1992 гг.).

Наиболее многочисленную категорию образуют дела, касающиеся нарушений государствами своих международных обязательств, а также некоторых общепризнанных принципов и норм международного права. В нее входят дела 1972—1974 гг. о рыбных промыслах (Великобритания против Исландии, ФРГ против Исландии); 1973—1974 гг. о ядерных испытаниях (Австралия против Франции, Новая Зеландия против Франции); 1979—1981 гг. о дипломатическом и консульском персонале США в Тегеране (США против Ирана); 1984—1991 гг. о действиях военного и полувоенного характера в Никарагуа и против этой страны (Никарагуа против США); 1986—1987 гг. о пограничных и трансграничных вооруженных действиях (Никарагуа против Коста-Рики); 1986—1992 гг. о пограничных и трансграничных вооруженных действиях (Никарагуа против Гондураса).

Особую категорию составляют дела о делимитации континентального шельфа между Тунисом и Ливией (1978—1982 гг.) и между Ливией и Мальтой (1982—1985 гг.), проведение морской границы в районе залива Мэн между Канадой и США (1981—1984 гг.), пограничном споре между Буркина-Фасо и Республикой Мали (1983—1986 гг.), в споре в отношении сухопутных и морских границ и границей между

островами между Сальвадором и Гондурасом (1986 г.) и территориальном споре между Ливией и Чад (1990—1991 гг.), а также дела 1988—1989 гг. о делимитации спорной границы между Гренландией и Ли-Майеном (Дания против Норвегии), 1991—1992 гг. о делимитации морской границы между Гвиней-Бисау и Сенегалом, 1991—1992 гг. о проходе через пролив Большой Бельт (Финляндия против Дании), 1991—1993 гг. о делимитации морской границы и территориальных вопросах между Катаром и Бахрейном (Катар против Бахрейна).

В порядке апелляционной и квазиапелляционной инстанции Международный Суд вынес решения по делам 1971—1972 гг. относительно компетентности Совета ИКАО (Индия против Пакистана) и 1983—1991 гг. об арбитражном решении от 31 июля 1989 г. (Гвинея-Бисау против Сенегала) и три консультативных заключения по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала ООН. В эту же категорию попадает дело о воздушном инциденте 3 июля 1988 г. (Иран против США).

Часть дел, в частности, 1973 г. о процессе пакистанских военнопленных (Пакистан против Индии), 1976—1978 гг. о континентальном шельфе Эгейского моря (Греция против Турции), 1980 г. о толковании соглашения от 25 мая 1951 г. между Всемирной организацией здравоохранения и Египтом, 1984—1985 гг. о пересмотре и толковании решения по делу о континентальном шельфе между Тунисом и Ливией (Тунис против Ливии) и 1988 г. о порядке разрешения спора между ООН и США, представляли интерес в основном с процедурной точки зрения.

За время своего существования Суд рассмотрел более 120 дел, 80% из которых — это споры между государствами, а 20% — просьбы о вынесении консультативных заключений, представленные органами или специализированными учреждениями ООН.

В 2011 г. Суд приступил к производству по четырем новым спорным делам: «Гондурас против Бразилии» (определенные вопросы, касающиеся дипломатических отношений); «Бельгия против Швейцарии» (юрисдикция и приведение в исполнение судебных решений по гражданским и торговым делам); «Австралия против Японии» (китобойный промысел в Антарктиде); пограничный спор между Буркина-Фасо и Республикой Нигер.

Кроме того, в 2011 г. продолжалось производство по спорным делам, возбужденным ранее: «Демократическая Республика Конго против Уганды» (вооруженная деятельность на территории Конго) — с 1999 г.; «Хорватия против Сербии» (применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него) — с 1999 г.; «Никарагуа против Колумбии» (территориальный и морской спор) — с 2001 г.; «Республика

Конго против Франции» (некоторые уголовно-процессуальные действия во Франции) — с 2002 г.; «Перу против Чили» (морской спор) — с 2008 г.; «Эквадор против Колумбии» (распыление гербицидов с воздуха) — с 2008 г.¹

В 2008—2011 гг. в Суде было рассмотрено первое в истории дело, в котором Россия выступала стороной в споре. Соответствующий иск был подан Грузией на основе Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации после известных событий в Южной Осетии в августе 2008 г. в рамках операции по принуждению грузинской стороны к миру.

В заключение следует отметить, что наличие международных судебных органов правовой защиты служит важной дополнительной гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина. В этой связи показательным представляется высказывание известного юриста-международника профессора В.А. Карташкина о том, что «в современном мире права человека будут все больше подвергаться международно-правовому регулированию. Это предопределено интернационализацией всей общественной жизни, необходимостью решения глобальных проблем, имеющих общечеловеческое значение»².

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место Международного суда ООН в системе межгосударственных органов правосудия?
2. Какова история становления и развития Международного суда ООН?
3. Какова структура Международного суда ООН?
4. Каковы отличительные черты производства в Международном суде ООН?
5. Какова компетенция Международного суда ООН?
6. Является ли Россия участником статута Международного суда ООН?
7. Какой существует порядок возбуждения дел Международным судом ООН?
8. Какие принципы организации и деятельности Международного суда ООН вы знаете?
9. Какие консультативные заключения может давать Международный суд ООН?
10. Какие конкретные дела были рассмотрены Международным судом ООН?

¹ URL: <http://www.icj-cij.org> — официальный сайт Международного Суда ООН.

² Глобализация, государство, право, XXI век. О некоторых итогах международного юридического форума // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 3—4.

Глава 28. Международные полицейские организации

1. Международная организация уголовной полиции (Интерпол)

В настоящее время *Интерпол*¹ — это крупная международная межправительственная организация, вторая по численности после ООН и самая крупная организация правоохранительных органов, членами которой **являются 190** государств.

Из истории

В 1923 г. на втором международном конгрессе криминальной полиции в г. Вене (Австрия) была создана Международная комиссия криминальной полиции. В 1956 г. Интерпол получил свое нынешнее название и новый, ныне действующий Устав. В 1989 г. штаб-квартира Интерпола (Генеральный секретариат) переехала из предместья Парижа в г. Лион, где находится и по сей день.

В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН утверждает межправительственный статус Интерпола как наблюдателя на Генеральной Ассамблее. В 1997 г. Интерпол и ООН подписывают соглашение о сотрудничестве, что свидетельствует о высоком авторитете данной организации.

Советский Союз стал членом Интерпола в 1990 г. С 1 января 1991 г. в структуре МВД СССР начало действовать Национальное центральное бюро Интерпола.

Днем образования российского НЦБ Интерпола считается 27 сентября 1990 г.

Высшим органом является *Генеральная ассамблея* (собирается ежегодно), председательствует на которой избираемый *президент* Интерпола. Текущая работа возложена на постоянно действующий Генеральный секретариат, руководит которым *Генеральный секретарь*.

Трижды в год собирается совещательный орган Интерпола — *Исполнительный комитет*, который избирается Генеральной ассамблеей в составе 13 человек. Основные функции Исполкома — контроль за работой Генерального секретаря и испол-

Право — это минимум нравственных требований к человеку, ниже которых он уже опасен для общества.

*Владимир Сергеевич
Соловьев*

¹ Англ. Interpol — сложносокращенное слово, образованное от «International police».

нением решений Генеральной ассамблеи, а также подготовка программ работы организации и вынесение их на рассмотрение Генеральной ассамблеи.

С 1946 г. издается официальный печатный орган — журнал «International Criminal Police Review».

Местонахождение постоянно действующих центральных органов Интерпола — г. Лион (Франция).

В каждой из стран, входящих в Интерпол, в структуре национальных правоохранительных органов созданы Национальные центральные бюро (далее — НЦБ), являющиеся органами по взаимодействию национальных правоохранительных органов с НЦБ Интерпола других стран и Генеральным секретариатом Интерпола.

Национальное центральное бюро Интерпола МВД России¹ является органом по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола.

Основными задачами НЦБ Интерпола являются:

— обеспечение эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях;

— оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

— наблюдение за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участниками которых является Российская Федерация.

НЦБ Интерпола осуществляет свою деятельность исключительно в сфере борьбы с *уголовными преступлениями*, не затрагивая преступлений, носящих политический, военный, религиозный или расовый характер.

НЦБ Интерпола возглавляет начальник. Начальник и заместители начальника НЦБ Интерпола назначаются на должность и освобождаются от должности Министром внутренних дел РФ, а начальники отделов — заместителем Министра внутренних дел РФ.

В ноябре 2016 г. вице-президентом Интерпола впервые избран россиянин — начальник Национального центрального бюро Интерпола МВД России генерал-майор полиции *Прокончук Александр Васильевич*.

В октябре 2008 г. в г. Санкт-Петербурге впервые в России

¹ Приказ МВД России от 31 марта 2012 г. № 305 «Об утверждении положения о Национальном центральном бюро Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации».

проходила 77-я сессия Генеральной Ассамблеи Интерпола.

НЦБ Интерпола осуществляет свою деятельность исключительно в сфере борьбы с общеуголовными преступлениями, не затрагивая преступлений, носящих политический, военный, религиозный и расовый характер. Обмен информацией с Генеральным секретариатом и НЦБ Интерпола иностранных государств осуществляется на основных официальных языках Организации (английском, французском, испанском).

Членство в Интерполе дает возможность доступа ко всем базам данных Генерального секретариата Интерпола, оперативную круглосуточную связь с правоохранительными органами стран-членов Организации, возможность вывести на международный полицейский уровень огромный массив информации по разыскиваемым физическим и юридическим лицам, автомашинам, культурным ценностям, похищенным и утраченным документам. При этом информационные каналы Интерпола являются на сегодняшний день самыми оперативными и надежно защищенными.

В 2009 г. совместно с Генеральным секретариатом Интерпола и Еврокомиссией был реализован проект «Модернизация сети Интерпола в России». Это позволило обеспечить прямой удаленный доступ к базам данных Генсекретариата Интерпола правоохранительным органам в 39 субъектах Российской Федерации (через территориальные подразделения НЦБ Интерпола), а также ФСБ России, Генеральной прокуратуре, Следственному комитету РФ, аппарату Национального антитеррористического комитета и ряду департаментов МВД России.

Министр внутренних дел РФ может создавать *территориальные подразделения (филиалы)* НЦБ Интерпола¹.

Территориальные подразделения НЦБ Интерпола действуют в 78 субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день они являются связующим звеном между НЦБ и региональными правоохранительными органами, решая задачи по обеспечению эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях.

Интерпол — это и механизм, и посредник в практическом сотрудничестве служб уголовной полиции разных государств, в их повседневной работе над раскрытием конкретного преступления, в координации и кооперации предпринимаемых ими совместных действий по наблюдению, преследованию, розыску и задержанию международных уголовных преступников.

В этом механизме сотрудничества Интерпол действует как единый мировой центр по выработке совместной полицейской стратегии и тактики борьбы с международной уголовной преступностью.



¹ Приказ МВД России от 10 октября 2013 г. № 830 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, группе) НЦБ Интерпола территориального органа МВД России на региональном уровне».

С этой точки зрения Интерпол — уникальная, единственная международная организация, принимающая непосредственное практическое участие в предупреждении и подавлении международной преступности. Интерпол — это универсальная организация международного сотрудничества национальных полицейских систем.

2. Европейская полицейская организация (Европол)

*Пусть присяжные про-
щают преступников, но
беда, если преступники
сами начнут себя прощать.*
Федор Михайлович
Достоевский

Европейская полицейская организация (Европол) — правоохранительное агентство Европейского союза (далее — ЕС), предназначенное для оказания информационной поддержки и практического содействия правоохранительным органам стран — членов ЕС в борьбе с терроризмом, нелегальным оборотом наркотиков и другими проявлениями международной организованной преступности.

Учреждение Европола со штаб-квартирой в г. Гаага (Нидерланды) было предусмотрено Маастрихтским соглашением о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г. Однако с 1994 г. по 1999 г. Европол, по сути, осуществлял только функции отдела по борьбе с наркотиками. В полном объеме выполнять свои функции новая организация начала лишь с 1 июля 1999 г. после того как в 1998 г. все страны — члены ЕС ратифицировали Конвенцию о Европоле и приняли ряд общеевропейских законодательных актов. Начиная с 2002 года Европол имеет право принимать участие в совместных расследованиях стран — участников, а также требовать от них проведения расследований.

В 2009 г. было утверждено Рамочное решение Совета ЕС о Европоле, заменившее Конвенцию. С 1 января 2010 г. изменился статус Европола — он стал полицейским агентством Евросоюза. В настоящее время Европол координирует работу полицейских служб всех 28 стран — членов Европейского союза и финансируется входящими в него странами пропорционально величине валового национального продукта.

1 мая 2017 г. вступил в силу новый *регламент Европола*, который позволил агентству активизировать усилия по борьбе с терроризмом, киберпреступностью и другими серьезными и организованными формами преступности. Новые полномочия Европола сопровождалось усилением гарантий защиты данных, демократическим и парламентским контролем.

Европол подотчетен Совету министров по вопросам правосудия и внутренних дел, в который входят соответствующие министры из всех государств — членов ЕС. Совет отвечает за контроль и руководство Европолом и назначает исполни-

тельного директора агентства и трех заместителей директора на четырехлетний срок. Вместе с Европейским парламентом Совет утверждает бюджет Европола, который является частью общего бюджета ЕС, а также принимает правила, касающиеся работы Европола.

Правление Европола состоит из одного представителя от каждого государства — члена ЕС, принимающего участие в Постановлении Европола, и одного представителя Европейской комиссии (членов Правления). Дания имеет статус наблюдателя. Правление собирается в среднем четыре раза в год, а две рабочие группы по корпоративным вопросам и по управлению информацией регулярно встречаются в течение года. Секретариат Правления оказывает поддержку Председателю, Правлению и его рабочим группам и комитетам.

В Европоле в настоящее время более 1200 сотрудников, из них 220 офицеров связи Европола (Europol Liaison Officer (ELO), откомандированных в Европол государствами — членами ЕС в качестве представителей их национальных правоохранительных органов.

Европол тесно сотрудничает с международными организациями, среди которых можно выделить Интерпол, Всемирную таможенную организацию, Евроюст, Управление по борьбе с наркотиками и преступлениями ООН, Европейское агентство по борьбе с мошенничеством.

Кроме этого, Европол наделен полномочиями сотрудничать с третьими странами, не входящими в ЕС, на основании соответствующих договоров. Один из таких договоров закрепляет сотрудничество Европола с Российской Федерацией.

Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2003 г. № 655 одобрено **Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией** (Рим, 6 ноября 2003 г.).

Российская Федерация и Европейская полицейская организация взаимодействуют в сфере предупреждения, выявления, пресечения и расследования преступлений, в частности, в отношении следующих правонарушений:

- против жизни и здоровья человека;
- связанных с терроризмом и его финансированием;
- связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- связанных с незаконным оборотом культурных ценностей;
- связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих веществ, ядерных и радиоактивных материалов;

- в отношении имущества, включая мошенничество, хищение и незаконный оборот автотранспортных средств;
- связанных с легализацией (отмыванием) доходов;
- связанных с незаконной миграцией, торговлей людьми и проституцией и эксплуатацией проституции третьими лицами.

Приказом МВД России от 24 декабря 2004 г. № 859 в структуре НЦБ Интерпола был создан **Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европолом** (далее — РНКП), в функции которого входят организация и осуществление сотрудничества компетентных органов Российской Федерации (МВД, ФСБ, ФТС России, Росфинмониторинг) с Европейской полицейской организацией, а также выработка мер, направленных на усовершенствование механизма взаимодействия.

Основными *задачами* РНКП являются:

- обеспечение обмена информацией между компетентными органами Российской Федерации, определенными Соглашением, и Европолом;
- участие в пределах своей компетенции в выработке мер, направленных на усовершенствование механизма сотрудничества компетентных органов Российской Федерации и Европола.

Основными *функциями* РНКП являются:

- обеспечение приема, обработки и направления в подразделения МВД России запросов, ответов на запросы компетентных органов Российской Федерации и иной информации, поступающих из Европола;
- направление запросов, ответов на запросы Европола, иной информации, полученных в установленном порядке от компетентных органов Российской Федерации, подразделений МВД России, в Европол.
- обеспечение соблюдения установленного порядка обращения с конфиденциальной информацией, содержащейся в поступающих из Европола и компетентных органов Российской Федерации, подразделений МВД России документах; принимает меры, исключающие возможность несанкционированной передачи этой информации юридическим и физическим лицам, которым она не предназначена;
- формирование в установленном порядке документальных и информационно-справочных массивов, в том числе, собственных баз данных, по вопросам, касающимся сотрудничества с Европолом;
- осуществление консультативно-методической помощи компетентным органам Российской Федерации, подразделениям МВД России по вопросам сотрудничества с Европолом;
- анализ в пределах своей компетенции практики осуществления сотрудничества компетентных органов Российской Федерации и Европола;

— участие в установленном порядке в разработке предложений по совершенствованию взаимодействия компетентных органов Российской Федерации и Европола по вопросам, отнесенным к компетенции РНКП.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы роль и место Интерпола в системе международных правоохранительных организаций?
2. Какова история становления и развития Международной организации уголовной полиции?
3. Какие функции Интерпола вы знаете?
4. Каковы отличительные черты деятельности Интерпола от иных правоохранительных организаций?
5. Какова структура Интерпола?
6. Каковы основные задачи НЦБ Интерпола МВД России?
7. Какие существуют территориальные подразделения НЦБ Интерпола МВД России?
8. Какие принципы организации и деятельности Интерпола вы знаете?
9. Как осуществляется взаимодействие России с Европейской полицейской организацией?
10. Каковы основные функции Российского национального контактного пункта по взаимодействию с Европолом?



ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

ДЛЯ УГЛУБЛЕННОГО ИЗУЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ»

Амирова, М. А. **Международные судебные учреждения и внутреннее право Российской Федерации** / М. А. Амирова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Анаева, Е. А. **Прокурор как субъект юридического процесса** / Е. А. Анаева. — М. : Юрлитинформ, 2014.

Бастрыкин, А. И., Крылов, И. Ф. **Розыск, дознание, следствие** / А. И. Бастрыкин, И. Ф. Крылов. — М. : Экзамен, 2014.

Безлепкин, Б. Т. **Краткое пособие для следователя и дознавателя** / Б. Т. Безлепкин. — М. : Проспект, 2015.

Бессарабов, В. Г. **Европейский Суд по правам человека** / В. Г. Бессарабов. — М. : Юрлитинформ, 2009.

Винокуров, А. Ю. **Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»** : в 2 т. / А. Ю. Винокуров. — М. : Юрайт, 2018.

Волеводз, А. Г., Волеводз, В. А. **Современная система международной уголовной юстиции** / А. Г. Волеводз, В. А. Волеводз. — М. : Юрлитинформ, 2009.

Гаврилов, А. М., Степанов, В. В. **Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью** / А. М. Гаврилов, В. В. Степанов. — М. : Юрлитинформ, 2007.

Галузо, В. Н. **Власть прокурора в России. Историко-правовое исследование** / В. Н. Галузо. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Гладких, С. Р. **Комментарий к Федеральному закону «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (постатейный)** / С. Р. Гладких. — М., 2012.

Додонов, В. Н. **Прокуратуры зарубежных стран** / В. Н. Додонов. — М. : Юрлитинформ, 2006.

История прокуратуры России. Историко-правовой анализ / под ред. А. Г. Звягинцева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Калиниченко, Т. Г. **Нотариальное право и процесс в Российской Федерации: теоретические вопросы развития** / Т. Г. Калиниченко. — М. : Норма, 2010.

Каламкарян, Р. А. **Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: учебник** / Р. А. Каламкарян. — М. : Юрайт, 2016.

Капинус, О. С. **Прокуратура в системе национальной безопасности России** / О. С. Капинус, И. Б. Кардашова, В. П. Рябцев. — М. : ЮНИТИ : Закон и право, 2014.

Китрова, Е. В., Кузьмин, В. А. **Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»** / Е. В. Китрова, В. А. Кузьмин. — М. : Новая правовая культура, 2012.

Комментарий к Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» / отв. ред. Е. В. Семеняко; науч. ред. А. В. Гриненко. — М. : Норма, 2012.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции (постатейный) / Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. — М. : Проспект, 2015.

Комментарий к Федеральному закону «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» / под ред. Михлина А. С., Селиверстова В. И. — М. : Норма, 2010.

Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / под ред. В. В. Яркова. — М. : Норма, 2012.



Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» / под ред. А. И. Алексеева, В. С. Овчинского. — М. : Проспект, 2014.

Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. — М. : Деловой двор, 2009.

Костенко, Н. И. Международный уголовный суд / Н. И. Костенко. — М.: Приор, 2002.

Краткий юридический словарь / отв. ред. А. В. Малько. — М. : Проспект, 2015.

Крылов, С. Б. Международный Суд ООН / С. Б. Крылов. — М. : Юрид. лит., 1990.

Линовский, В. А. Опыт исторических розысканий о следственном судопроизводстве в России / В. А. Линовский. — М. : ЛексЭст, 2010.

Маслов, А. Е., Потапенкова, И. В. Участие граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации / А. Е. Маслов, И. В. Потапенкова. — М. : Щит-М, 2012.

Обеспечение прав и свобод человека правоохрнительными органами Российской Федерации / под ред. В. Н. Румянцева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Ромашев, Ю. С. Международное правоохрнительное право / Ю.С. Ромашев. — М. : Норма : Инфра-М, 2010.

Рыбников, В. В., Алексушин, Г. В. История правоохрнительных органов Отечества / В. В. Рыбников, Г. В. Алексушин. — М.: Щит-М, 2007.

Руководство по расследованию преступлений: научно-практич. пособие / отв. ред. А. В. Гриненко. — М. : Норма, 2010.

Самарин, В. И. Интерпол. Международная организация уголовной полиции / В. И. Самарин. — СПб. : Питер, 2014.

Скворцов, О. Ю. Арбитраж (третейское разбирательство) в Российской Федерации / О. Ю. Скворцов. — М. : Юрайт, 2017.

Тер-Акопов, А. А. Безопасность человека : Социальные и правовые основы / А. А. Тер-Акопов. — М. : Проспект, 2005.

Трунов, И. Л. Адвокатская деятельность и адвокатура / И. Л. Трунов. — М. : Юрайт, 2017.

Туманов, В. А. Европейский Суд по правам человека: Очерк организации и деятельности / В. А. Туманов. — М. : Норма, 2001.

Теория оперативно-розыскной деятельности / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. — М. : Норма, 2010.

Футо, С. Р. Федеральный закон «О полиции» в схемах: справочное пособие / С. Р. Футо, В. В. Черников. — М. : Проспект, 2015.

Черемных, И. Г. Теоретические основы независимого нотариата России / И. Г. Черемных. — М. : Буквоед, 2006.

Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А. В. Заряева, В.Д. Малкова. — М. : Юстицинформ, 2010.

Яртых, И. С. Будущее российской адвокатуры / И. С. Яртых. — М. : Юридический институт МИИТа, 2010.

Энциклопедический словарь терминов и понятий российского законодательства / под ред. А. П. Войтовича. — М. : Юрлитинформ, 2012.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

This image shows a single page of white paper with horizontal blue lines, resembling notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no handwriting or other markings on the paper.

[illegible]

**ПОПОВ Константин Иванович
БОРИСОВ Андрей Викторович**

СУДЕБНЫЕ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Учебник в двух томах

Том 2

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Изд. заказ 35
Усл.-печ. л. 21,3

Подписано в печать 25.12.2018
Уч.-изд. л. 15,3

Тираж 100 экз.
Формат 60х90^{1/16}

Типография Юридического института МИИТ
127994, Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.