

Ремнев Константин Сергеевич,
слушатель группы 2ГЗ-2421,
Федеральное государственное казенно
образовательное учреждение высшего образования
«Ордена Трудового Красного Знамени Академия управления
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РФ С ПРАВОЗАЩИТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации (ОВД) с правозащитными организациями. Проанализированы конституционные положения и национальное законодательство, регулирующие сотрудничество полиции с институтами гражданского общества, а также международно-правовые нормы (Европейская конвенция по правам человека и др.), устанавливающие стандарты защиты прав человека в деятельности правоохранительных органов. Особое внимание уделено формам и механизмам взаимодействия ОВД с неправительственными правозащитными организациями, включая общественные советы, общественный контроль в местах содержания и сотрудничество с международными правозащитными институтами. Статья предназначена для аспирантов и специалистов в области прав человека и правоохранительной деятельности, оформлена в научном стиле с опорой на нормы законодательства и решения международных органов.

Ключевые слова: Органы внутренних дел; полиция; правозащитные организации; взаимодействие; права человека; общественный контроль; Европейский суд по правам человека; законодательство РФ; международные стандарты.

В современном правовом государстве эффективность деятельности органов внутренних дел во многом определяется уровнем доверия общества и степенью учета прав человека при реализации правоохранительных функций. В Российской Федерации Конституция провозглашает права и свободы человека высшей ценностью, а их соблюдение – обязанностью государства. Это требует от ОВД тесного сотрудничества с институтами гражданского общества, прежде всего с правозащитными организациями, которые выступают независимыми субъектами мониторинга, защиты и продвижения прав человека. Взаимодействие полиции с правозащитными неправительственными организациями (далее – НПО) – важное условие предотвращения нарушений, повышения открытости правоохранительной системы и укрепления общественного доверия¹. Данная тема особенно актуальна в контексте взятых Россией международных обязательств по защите прав и свобод (в рамках ООН, Совета Европы и др.), а также в свете случаев резонансных нарушений прав человека со стороны сотрудников ОВД, привлечших внимание общественности и международных институтов. Несмотря на наличие нормативных основ для такого взаимодействия, на практике возникают проблемы взаимопонимания, неприятия критики со

¹ Взаимопонимание полиции и гражданского общества как основа для формирования позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел / Г. С. Працко, А. И. Мелихов, Е. В. Деревягин, Г. А. Никитина // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2018. – № 4(47). – С. 24-29. – DOI 10.25724/VAMVD.EEFG. – EDN YWQEUP; Нижник, Н. С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия / Н. С. Нижник // Полицейская деятельность. – 2018. – № 5. – С. 52-66. – DOI 10.7256/2454-0692.2018.5.23796. – EDN YOMEXJ.



стороны полиции и препятствия деятельности правозащитников. Анализ правовых основ, существующих форм сотрудничества и международного опыта позволяет выявить пробелы и предложить пути оптимизации взаимодействия ОВД и правозащитных организаций.

Цель статьи – провести комплексный обзор правовых основ взаимодействия органов внутренних дел РФ с правозащитными организациями, включающий: конституционно-правовые и законодательные нормы, регулирующие данное взаимодействие; практические механизмы (формы обратной связи, общественный контроль, совместные мероприятия);

Базой взаимодействия правоохранительных органов с правозащитным сообществом служат конституционные положения. Конституция РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а их признание и защита – обязанность государства. Данное положение (ст. 2 Конституции) обязывает все органы власти, включая ОВД, уважать права человека и сотрудничать с обществом для их обеспечения. Кроме того, Конституция гарантирует каждому свободу объединения (ст. 30) – право создавать общественные объединения для защиты своих интересов, причем деятельность общественных объединений (в том числе правозащитных) свободна и гарантируется государством. Эта норма создает правовое поле для легальной работы правозащитных организаций в России и их взаимодействия с государственными структурами. Аналогично, свобода собраний (ст. 31 Конституции) позволяет правозащитникам и гражданам публично выражать мнение, проводить митинги и пикеты, в том числе по поводу деятельности полиции. Право на обращение в госорганы (ст. 33) обеспечивает возможность направлять в ОВД жалобы, предложения, запросы – ключевой канал коммуникации гражданского общества с правоохранителями. Наконец, ст. 45 (ч.2) закрепляет право каждого защищать свои права всеми законными способами, что подразумевает допустимость деятельности независимых правозащитников, выступающих в интересах граждан. Таким образом, конституционные нормы формируют фундаментальные принципы, требующие открытости, подотчетности и диалога со стороны органов внутренних дел при работе с институтами гражданского общества.

На основании Конституции был разработан комплекс законов, непосредственно регулирующих вопросы взаимодействия полиции и общественности. Ключевым актом является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Он не только определяет обязанности полиции по обеспечению прав граждан, но и прямо предусматривает механизмы обратной связи с обществом. В частности, ст. 9 «Общественное доверие и поддержка граждан» закрепляет, что полиция стремится обеспечить доверие общества и обязана учитывать общественное мнение. Для этого МВД РФ организует постоянный мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества и общественного мнения о деятельности полиции, регулярно доводя результаты до сведения органов власти и граждан. Кроме того, законом установлено, что при МВД России и его территориальных органах создаются общественные советы, призванные согласовывать общественно значимые интересы граждан, государства, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при решении важных вопросов деятельности полиции. В функции таких общественных советов входит, например, привлечение граждан и НКО к реализации государственной политики в сфере охраны порядка, участие в разработке программ и нормативных актов по вопросам работы полиции, проведение общественной экспертизы законопроектов, обсуждение в СМИ вопросов, касающихся полиции, а также осуществление общественного контроля за ее деятельностью. Формирование общественных советов происходит на добровольной основе из числа авторитетных граждан и представителей организаций, в порядке, установленном Президентом РФ. Реализация этих положений позволила институционализировать диалог между ОВД и обществом – сегодня при МВД РФ



и региональных управлениях действуют общественные советы, куда нередко входят правозащитники, журналисты, эксперты². Например, задачи таких советов включают рассмотрение жалоб на действия полиции, выработку рекомендаций, содействие прозрачности работы ОВД.

Помимо закона о полиции, важное значение имеет законодательство об общественном контроле. Специально для вовлечения НКО в мониторинг мест, где возможно нарушение прав задержанных и заключенных, принят Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания...». Он устанавливает правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах лишения свободы и изоляции, а также в оказании помощи лицам, находящимся в таких местах. Данный закон создал систему общественных наблюдательных комиссий (ОНК) в каждом регионе РФ, состоящих из представителей общественных организаций, которым предоставлено право посещать места принудительного содержания (СИЗО, колонии, спецприёмники, изоляторы временного содержания МВД и др.) и проверять, как там соблюдаются права человека. Члены ОНК могут беседовать с заключёнными, делать заявления должностным лицам о нарушениях, направлять материалы прокурору и руководству ОВД. Закон о общественном контроле определяет принципы деятельности ОНК – добровольность, законность, приоритет прав человека – и обязывает администрации мест принудительного содержания (в том числе подразделения МВД, отвечающие за изоляторы временного содержания) содействовать работе комиссий. Таким образом, на федеральном уровне создан правовой механизм прямого взаимодействия правозащитников с органами внутренних дел в столь чувствительной сфере, как контроль над условиями содержания задержанных, где имели место злоупотребления.

Другие нормативные акты также затрагивают данный вопрос. Например, Федеральный закон «Об Общественной палате РФ» (№ 32-ФЗ, 2005) предусматривает участие Общественной палаты (в состав которой входят и правозащитники) в независимой оценке работы силовых ведомств и проведении общественных слушаний по проблемам деятельности полиции. Уполномоченный по правам человека (омбудсмен), действующий на основании Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, вправе направлять запросы и рекомендации в адрес органов внутренних дел по случаям нарушений прав граждан, выступая еще одним каналом взаимодействия. Кроме того, Указами Президента и ведомственными приказами МВД регламентирована процедура рассмотрения обращений граждан и организаций: правозащитные НКО могут направлять в органы внутренних дел обращения, жалобы, предложения, которые подлежат рассмотрению в установленный срок, с принятием мер по выявленным нарушениям. Так, приказы МВД предписывают руководителям реагировать на обоснованную критику со стороны СМИ и правозащитников.

В одном из внутренних приказов МВД РФ отмечалось, что руководители региональных подразделений ОВД не всегда адекватно реагируют на конструктивную критику СМИ и правозащитных организаций, и ставилась задача наладить систематический разбор таких

² Федоров, А. Э. Правовые основы взаимодействия общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах с подразделениями МВД-УВД / А. Э. Федоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 180-184. – EDN TPGFUF; Калюжный, Ю. Н. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как средство выражения интересов гражданского общества по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения (проблемы функционирования) / Ю. Н. Калюжный // Безопасность дорожного движения. – 2023. – № 2. – С. 11-14. – EDN UAOZUH.



сигналов и учет их при оценке работы подразделений³. Это свидетельствует о понимании проблемы на высшем уровне МВД и о попытках институционально закрепить открытость полиции к общественной критике.

Таким образом, на национальном уровне сформирована достаточно развитая нормативно-правовая база, регулирующая сотрудничество ОВД с правозащитными институтами. Конституционные нормы гарантируют возможность общественной активности в сфере прав человека, а федеральные законы («О полиции», «Об общественном контроле...» и др.) создают специальные инструменты взаимодействия – общественные советы, наблюдательные комиссии, процедуры рассмотрения обращений. Тем не менее практическая реализация этих механизмов во многом зависит от политической воли и организационной культуры в конкретных органах внутренних дел, о чем будет сказано далее.

Взаимодействие ОВД с правозащитными организациями опирается не только на внутреннее право, но и на международные обязательства России. Российская Федерация является участницей основных договоров по правам человека, что означает обязанность властей, включая полицию, соблюдать международные стандарты и сотрудничать с международными и негосударственными правозащитными структурами.

С 1998 г. (вступления Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ). в силу для РФ) и до 16 сентября 2022 г. Россия была полноправной стороной ЕКПЧ. Несмотря на прекращение членства в Совете Европы в 2022 г., на протяжении более двух десятилетий нормы Конвенции и практика Европейского суда по правам человека оказывали существенное влияние на правовую систему РФ. ЕКПЧ закрепляет фундаментальные права, которые непосредственно касаются деятельности полиции и задают рамки для взаимодействия с правозащитниками⁴. В первую очередь это ст. 3 ЕКПЧ – запрет пыток, жестокого или унижающего достоинство обращения, который абсолютно запрещает сотрудникам ОВД применять насилие к задержанным[12]. Выполнение этой нормы требует открытости к внешнему контролю (например, со стороны ОНК) и реагирования на информацию о случаях пыток, часто поступающую именно от правозащитных организаций. Статья 5 гарантирует право на свободу и личную неприкосновенность, устанавливая строгие условия задержания и ареста, что обязывает полицию сотрудничать с судебными и наблюдательными органами в проверке законности задержаний. Статья 6 (право на справедливый суд) связана с деятельностью полиции через требования о допустимости доказательств (недопустимость добытых под пытками признаний и т.п.), и правозащитники нередко мониторят судебные процессы, сигнализируя о нарушениях со стороны следствия или полиции.

Особо значимы статьи 10, 11 и 13 ЕКПЧ. Свобода выражения мнения (ст. 10) защищает право как граждан, так и правозащитников открыто критиковать действия властей, включая полицию, и распространять информацию о нарушениях. ОВД должны терпимо относиться к такой критике и не препятствовать законной правозащитной деятельности (например, недопустим необоснованный арест журналистов или активистов за публикации о злоупотреблениях). Свобода мирных собраний и ассоциаций (ст. 11) гарантирует гражданам право на митинги, демонстрации, создание объединений[15]. Для полиции это означает

³ Приказ МВД РФ от 1 января 2009 г. № 1 "Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009 - 2014 годы" - «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru>

⁴ Мелихов, А. И. Типичные нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в оперативно-разыскной деятельности полиции и пути их устранения / А. И. Мелихов, А. Ю. Истратенков, Н. Д. Захаров // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 1(52). – С. 118-124. – DOI 10.25724/VAMVD.MSTU. – EDN SWQSHZ.



обязанность обеспечивать охрану законных публичных акций (в том числе акций протеста или пикетов в поддержку прав человека), а любые ограничения должны быть необходимы в демократическом обществе и предусмотрены законом[16]. Пункт 2 статьи 11 допускает ограничения на участие сотрудников полиции в забастовках и политических объединениях, однако это не отменяет общего принципа, что НКО вправе действовать свободно. Наконец, ст. 13 закрепляет право на эффективное средство правовой защиты при нарушении конвенционных прав. В контексте ОВД это требование эффективных внутренних расследований жалоб на действия полиции. Если гражданин утверждает, что полицейские нарушили его права (например, применили насилие или незаконно задержали), государство обязано обеспечить независимое расследование – зачастую информацию об инциденте и контроль за расследованием осуществляют правозащитные организации. Таким образом, стандарты ЕКПЧ стимулируют государство, в том числе ОВД, к взаимодействию с обществом: к принятию жалоб от НКО, участию в диалоге по реформам, исполнению решений ЕСПЧ и рекомендаций международных органов.

Российская Федерация также связана обязательствами по Международному пакту о гражданских и политических правах (ст. 7 – запрет пыток, ст. 9 – право на свободу, ст. 19 – свобода мнений, ст. 21 – мирные собрания, ст. 22 – свобода ассоциаций и др.), по Конвенции ООН против пыток (запрет пыток, обязанность расследовать и наказывать виновных), по Конвенции Совета Европы против пыток (Европейский комитет по предотвращению пыток – СРТ – посещал места содержания под стражей в России, включая отделения полиции, и давал рекомендации). Выполнение этих договоров предполагает, что ОВД должны быть открыты к мониторингу со стороны международных органов и НПО. Так, Комитет ООН против пыток и Совет по правам человека ООН регулярно рассматривают доклады России, в рамках которых правозащитные организации представляют альтернативную информацию о практике полиции (например, о случаях жестокого обращения с задержанными). Российские власти нередко включают представителей НКО в официальные делегации либо проводят консультации с ними при подготовке национальных докладов. Кроме того, специальные процедуры ООН (Специальные докладчики по пыткам, по положению правозащитников и др.) в прошлые годы, до 2022 г., посещали Россию или запрашивали информацию – их мандаты подразумевают контакты с гражданским обществом, и ОВД вынуждены учитывать их рекомендации. Однако необходимо отметить, что нередко на платформах международных правозащитных организация велась работа по подрыву спокойствия и согласия в российском обществе, в связи с чем их деятельность стала планомерно ограничиваться.

Таким образом, взаимодействие органов внутренних дел Российской Федерации с правозащитными организациями имеет прочные правовые основы в национальном законодательстве и международных нормах, однако его реализация на практике сталкивается с существенными трудностями. Конституция РФ и федеральные законы декларируют приверженность защите прав человека и создают механизмы общественного участия (общественные советы, ОНК, обращения граждан)[4][10]. Международные обязательства, прежде всего по Европейской конвенции по правам человека, накладывают на Россию стандарты, обязывающие правоохранительные органы уважать свободы граждан, не допускать пыток, обеспечивать свободу собраний и сотрудничать с гражданским обществом. Однако в настоящее время механизм реализации этих обязательств фактически парализован, в связи с чем необходимо развивать внутренние и региональные механизмы обеспечения прав человека в сфере деятельности правоохранительных органов.



Список литературы:

1. Калюжный, Ю. Н. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как средство выражения интересов гражданского общества по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения (проблемы функционирования) / Ю. Н. Калюжный // Безопасность дорожного движения. – 2023. – № 2. – С. 11-14. – EDN UAOZUH.
2. Мелихов, А. И. Типичные нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. в оперативно-разыскной деятельности полиции и пути их устранения / А. И. Мелихов, А. Ю. Истратенков, Н. Д. Захаров // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2020. – № 1(52). – С. 118-124. – DOI 10.25724/VAMVD.MSTU. – EDN SWQSHZ.
3. Нижник, Н. С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия / Н. С. Нижник // Полицейская деятельность. – 2018. – № 5. – С. 52-66. – DOI 10.7256/2454-0692.2018.5.23796. – EDN YOMEXJ.
4. Працко Г. С. Взаимопонимание полиции и гражданского общества как основа для формирования позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел / Г. С. Працко, А. И. Мелихов, Е. В. Деревягин, Г. А. Никитина // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2018. – № 4(47). – С. 24-29. – DOI 10.25724/VAMVD.EEFG. – EDN YWQEUP
5. Приказ МВД РФ от 1 января 2009 г. № 1 "Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009 - 2014 годы" - «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.consultant.ru>
6. Федоров, А. Э. Правовые основы взаимодействия общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах с подразделениями МВД-УВД / А. Э. Федоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 180-184. – EDN TPGFUJ

