

Законопроект о расширении полномочий ФСБ предоставит огромное поле для произвола - экспертное заключение Совета по правам человека при президенте РФ

29 Декабря 2015

Источник: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2928/>

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека проанализировал поправки к Федеральным законам "О Государственной границе Российской Федерации", "О федеральной службе безопасности", "О внешней разведке", принятые Государственной Думой 22 декабря и 25 декабря одобренные Советом Федерации, и пришел к выводу о том, что они, в случае вступления в силу, оставят обширное пространство для произвольных действий сотрудников правоохранительных органов в части применения разных форм государственного насилия.

Позиция правозащитников изложена в экспертном заключении, принятом большинством членов СПЧ и опубликованном сегодня на сайте Совета.

"Данное регулирование в сфере деятельности ФСБ, на фоне обсуждаемого ряда аналогичных законодательных поправок, относящихся к праву на насилие со стороны других правоохранительных органов, свидетельствует об опасной тенденции необоснованного ограничения прав и свобод", - говорится в документе.

По мнению членов Совета, без внесения предлагаемых ими изменений Закон в виде, принятом Государственной Думой, не может быть подписан.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый Государственной Думой 22 декабря 2015 г. и одобренный Советом Федерации 25 декабря 2015 г.

(поправки к Федеральным законам «О Государственной границе Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «О внешней разведке»)

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) рассмотрел федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый Государственной Думой 22 декабря 2015 г. и одобренный Советом Федерации 25 декабря 2015 г. (законопроект № 830561-6, далее – Закон), и принял следующее экспертное заключение, которое подлежит рассмотрению в соответствии с подпунктом «д» пункта 4 и пунктом 13 Положения о Совете, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120.

При подготовке заключения учитывались положения Конституции Российской Федерации, Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, правовые позиции Европейского суда по правам человека, а также правовые позиции

Конституционного Суда Российской Федерации, исключаящие неясность и противоречивость правовых понятий и норм, а также их произвольное толкование правоприменителем.

Анализируемым законом предусматривается совершенствование правового регулирования отношений, касающихся деятельности органов федеральной службы безопасности и внешней разведки, включая освобождение военнослужащих органов федеральной службы безопасности от ответственности за вред, причиненный лицам и организациям при применении боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы.

Основное замечание. Представляется, что главным недостатком ряда норм Закона является умаление ряда прав и свобод человека и гражданина в рамках отношений, связанных с исполнением сотрудниками органов федеральной службы безопасности своих профессиональных обязанностей. Причем, в связи с возможностью широкой интерпретации оснований для применения оружия, подвергается опасности право каждого на жизнь, предусмотренное ст. 20 Конституции Российской Федерации. Кроме того, в рамках указанных отношений права сотрудников органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации оказываются защищены Законом более сильно, чем такие же права других лиц. Это противоречит части 1 ст. 19, а также части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которым все равны перед законом и судом, и в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Нормы, вводимые Законом и касающиеся условий применения специальных средств и огнестрельного оружия, отчасти воспроизводят нормы, включенные ранее в Федеральные законы «О полиции» и «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Однако указанные нормы не содержат ряда гарантий, предусмотренных названными федеральными законами, что не имеет никаких объективных оснований: применение силовых средств сотрудниками ФСБ - по своим условиям и основаниям - не отличается от аналогичных действий других правоохранительных органов и способно привести к не менее тяжким последствиям для жизни и здоровья лиц, против которых они направлены. Кроме того, для граждан, как правило, не очевидна принадлежность сотрудников, применяющих к ним насилие, к органам ФСБ России (за исключением военнослужащих, выполняющих задачи по охране государственной границы). Фактическая и формальная невозможность такой идентификации не исключает правомерности сопротивления действиям сотрудников ФСБ России, которое может спровоцировать применение ими спецсредств или даже оружия.

Это усугубляется отсутствием в данном законе гарантий от злоупотребления правом на использование огнестрельного оружия, что может иметь самые тяжелые последствия. Злоупотребления возможны и из-за неопределенности предусмотренных Законом норм и правовых понятий, приводящей к их произвольному толкованию правоприменителем. Отсутствие гарантий от произвольного применения огнестрельного оружия принципиально расходится с рядом положений Конституции Российской Федерации. Применение специальных средств и огнестрельного оружия может иметь место лишь в условиях,

исключающих преступность применения насилия должностными лицами – в том смысле, который определен уголовным законодательством (глава 8 УК РФ) и при соблюдении принципов разумной достаточности и соразмерности непосредственной опасности тех деяний, на предотвращение или пресечение которых они нацелены.

В настоящем же виде Закон предоставляет неограниченные возможности для произвола со стороны органов и сотрудников ФСБ России.

Замечания по статьям:

1. Рекомендуется к исключению абзац пятый ст. 14 Закона в новой редакции. Согласно ему: «Военнослужащие органов федеральной службы безопасности не несут ответственность за вред, причиненный лицам и организациям при применении боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы, если применение боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Возмещение такого вреда осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в [порядке](#), установленном Правительством Российской Федерации».

Такая же норма содержится и в части 9 ст. 18 Федерального закона «О полиции». В обоих случаях она совершенно неприемлема, прежде всего, поскольку в принципе недопустимо заранее освобождать от какой бы то ни было ответственности лиц лишь на основании того, что их действия осуществлялись по основаниям и в порядке, которые установлены законами и иными нормативными правовыми актами. Значительная часть преступлений сотрудниками правоохранительных органов совершается именно в связи с неправильным и/или неправовым толкованием правоприменителем норм закона. Рассматриваемая норма выглядит как привилегия для определенных профессиональных групп. Ведь в ином случае любое лицо, осуществляющее свои профессиональные обязанности в соответствии с законом, должно быть также заранее освобождено от ответственности, что, разумеется, неприемлемо и недопустимо. В данном виде эта норма противоречит части 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом.

Рассматриваемая норма противоречит также другим положениям, предусмотренным самим Федеральным законом «О федеральной службе безопасности», в частности, статьей 6 «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности федеральной службы безопасности», согласно которой «государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении федеральной службой безопасности своей деятельности. В случае нарушения сотрудниками органов федеральной службы безопасности прав и свобод человека и гражданина руководитель соответствующего органа федеральной службы безопасности, прокурор или судья обязаны принять меры по восстановлению этих прав и свобод, возмещению причиненного ущерба и привлечению виновных к ответственности,

предусмотренной законодательством Российской Федерации. Должностные лица органов федеральной службы безопасности, допустившие злоупотребление властью или превышение служебных полномочий, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации...».

Но, как прокурор или судья смогут принять меры по восстановлению прав и свобод и «привлечению виновных к ответственности», если указанные сотрудники заранее освобождаются от ответственности?

Вместо данной нормы предлагается использовать конструкцию, аналогичную содержащейся в Федеральном законе «О полиции»:

«1. Сотрудник органов федеральной службы безопасности независимо от занимаемой должности несет ответственность за свои действия (бездействие) и за отдаваемые приказы и распоряжения.

2. За противоправные действия (бездействие) сотрудник органов федеральной службы безопасности несет ответственность, установленную федеральным законом.

3. Вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника органов федеральной службы безопасности при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

2. В части третьей статьи 14² «Порядок применения оружия, специальных средств и физической силы» («Военнослужащие органов федеральной службы безопасности при применении оружия, специальных средств и физической силы действуют с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются оружие, специальные средства и физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления.») необходимо исключить слово «оружие». Применение оружия специально регламентируется в другой статье - статье 14³ «Применение оружия». И это оправданно, поскольку именно данная область отношений – применение оружия в отношении других лиц – должна содержать наибольшие гарантии с целью исключить произвол или, во всяком случае, свести его к минимуму.

Пятую часть статьи 14² (об уведомлении прокурора в каждом случае причинения ранения, либо наступления смерти в результате применения спецсредств) целесообразно дополнить словами «а также руководителя территориального органа Следственного комитета Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации».

Часть седьмую данной статьи («В составе подразделения (группы) военнослужащие органов федеральной службы безопасности применяют оружие, специальные средства и физическую силу в соответствии с настоящим Федеральным законом, руководствуясь приказами и распоряжениями руководителя этого подразделения (старшего группы).») необходимо дополнить частью, воспроизводящей норму-гарантию Федерального закона «О полиции»: «При получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом».

Таким образом, Закон должен предусмотреть ситуацию, когда отданный приказ может быть расценен его исполнителем как заведомо неправомерный и не подлежащий исполнению.

3. В статье 14³ «Применение оружия» необходимо внесение изменений в ряд норм. **Следует специально выделить один из специальных и весьма важных аспектов этого вопроса – основания и порядок применения оружия (подразумевается огнестрельное оружие) против невооруженных лиц. Именно этот аспект и должен стать объектом пристального внимания законодателей и правозащитников. Этого требует определенный исторический опыт – весьма болезненный опыт, связанный с тяжелыми гражданскими конфликтами**[\[1\]](#).

Пункт «а» части первой статьи 14³ после слов «защиты от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья» следует дополнить словами «и если не могут быть применены иные средства защиты.». Данное дополнение может иметь важное юридическое значение в случае судебного рассмотрения обстоятельств применения оружия.

Пункт «г» части первой статьи 14³ предусматривает применение оружия «для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья, собственности, государственной власти, общественной безопасности и общественного порядка, пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным». Необходимо исключить из данного перечня деяний преступления против собственности и общественного порядка, поскольку вред в результате применения оружия на поражение может быть более тяжким, чем причиненный такими преступлениями.

Представляется, что необходимо в пункте «е» части первой названной статьи исключить слова «группового или». Недопустимо в принципе предусматривать в качестве основания для применения огнестрельного оружия конструкцию, дающую широкий простор для интерпретаций, и в частности, допускающую применение оружия против группы **невооруженных** лиц: «групповое... нападение на объекты органов федеральной службы безопасности, здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов». Собственно предметом для интерпретаций в данном контексте служит связка «нападения на здания и иные объекты». Под «нападением» может подразумеваться широкий спектр действий – например, приближение группы к зданию, любому помещению, сооружению (дому или дворцу культуры, стадиону, временной трибуне и т.п.), скандирование лозунгов около объекта, забрасывание данного объекта различными предметами, наконец, попытки захватить объект.

Данная норма не исключает, что реально в правоприменительной практике лицо, получившее полномочие применять оружие, может дать команду на его применение в любом из перечисленных случаев. То есть и в тех случаях, когда наиболее эффективным способом защиты объекта было бы применение специальных средств, исключающих тяжелые ранения и смерть

нападающих. Следует отметить, что смысл понятия «групповое нападение» в отличие от понятия «вооруженное нападение» не раскрывается в части второй данной статьи.

Кроме того, упомянутый выше пункт «а» части первой статьи 14³ дает основание (помимо прочих случаев) для применения оружия в целях защиты другого лица либо самого себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья (что соответствует части третьей ст. 55 Конституции Российской Федерации). Это основание представляется достаточным для защиты (с помощью огнестрельного оружия) как лиц, являющихся сотрудниками органов федеральной службы безопасности, так и других лиц.

В части четвертой статьи 14³ по причинам, указанным выше, необходимо исключить слова «или группового нападения» или заменить его понятием «групповое вооруженное нападение».

Следует также отметить, что в части пятой этой же статьи используется именно этот термин «групповое вооруженное нападение».

4. В пункте «б» части первой статьи 14⁵ («Применение специальных средств») следует заменить слова «преступления или административные правонарушения» словами: «деяний, содержащих признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья, собственности, государственной власти, общественной безопасности и общественного порядка», поскольку применение спецсредств сотрудниками ФСБ в целях пресечения других преступлений или административных правонарушений не является их прерогативой.

Часть третья статьи 14⁵, содержащую ограничения, связанные с применением специальных средств, необходимо также дополнить словами, воспроизводящими норму из Федерального закона «О полиции»: «при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.».

Данное ограничение содержится в Федеральном законе «О полиции» в норме, ограничивающей использование специальных средств. Но в соответствующей норме рассматриваемого Закона такого ограничения нет, что неприемлемо.

5. Представляется, что норма статьи 16² не соответствует части 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации, поскольку в нынешней формулировке посягает на неприкосновенность частной жизни военнослужащих и гражданского персонала органов федеральной службы безопасности. Представляется, что как таковые контакты с иностранными гражданами, зарубежными СМИ и, тем более, российскими организациями, внесенными в реестр «выполняющих функции иностранного агента», могут относиться и к частной жизни указанных лиц, если происходят вне рабочего времени и исполнения должностных обязанностей. Тем более, что в Законе не раскрывается смысл термина «контакты». Указанное право, согласно части 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации не подлежит

ограничению ни при каких обстоятельствах. Поэтому порядок и условия таких контактов не могут регламентироваться «руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности».

Таким образом, настоящая редакция Закона оставляет обширное пространство для произвольных действий в части применения разных форм государственного насилия, что свидетельствует об опасной тенденции необоснованного ограничения прав и свобод человека и гражданина.

По мнению Совета, без внесения предлагаемых изменений Закон не должен быть подписан Президентом Российской Федерации.

Совет, со своей стороны, готов принять активное участие в доработке закона.

Председатель
Совета

М.Федотов

[1] Необходимо помнить обо всех случаях из отечественной истории, когда власть применяла стрельбу по скоплениям людей в качестве средства защиты от невооруженных (это следует подчеркнуть) демонстрантов – от 9 января 1905 года и 4 апреля 1912 года («Ленский расстрел») до 2 июня 1962 года (события в Новочеркасске). В последнем случае демонстранты были настроены достаточно агрессивно, однако и в этом случае применение огнестрельного оружия было совершенно неоправданным. Самое главное – у демонстрантов были серьезные основания для недовольства, а законных механизмов для мирного разрешения конфликта не существовало. И во всех этих ситуациях применение оружия служило лишь разжиганию социального конфликта (который в случае Новочеркасска удалось в итоге погасить, лишь введя в городе и окрестностях режим строгой секретности и утаив в условиях тотального контроля над СМИ результаты расправы).