



Общественная организация

"COMMITTEE AGAINST TORTURE"

603105, Nizhniy Novgorod, Osharskaya st., 96b;
Tel (831) 2161470 E-mail: reception@pytkam.net

European Court of Human Rights
Council of Europe
67075 STRASBOURG CEDEX
FRANCE

BY POST AND EMAIL

Жалоба № 25276/15
«Верзилов и другие против России»

25 февраля 2021 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

4 февраля 2021 года заместитель Председателя Секции в соответствии с пунктом 3 Правила 44 Регламента Европейского суда по правам человека (Суд) разрешил общественной организации «Комитет против пыток» (КПП) представить письменное заключение в Суд в качестве третьей стороны по делу «Верзилов и другие против России».

О Комитете против пыток

С момента своего создания основным направлением деятельности КПП является проведение общественного расследования утверждений о пытках со стороны государственных агентов. КПП оказывает жертвам пыток комплексную юридическую, медицинскую и психологическую помощь и представляет их интересы на национальном уровне и в Европейском Суде по правам человека в случаях неэффективности внутренних средств правовой защиты. На основе результатов своей работы и исследований организация публикует информацию о системных проблемах эффективного расследования и привлечения к ответственности виновных в пытках лиц. Сотрудники организации выступают в качестве экспертов и исследователей системных проблем пыток в России, а также по иным правовым вопросам.

О деле

Дело «Верзилов и другие против России» касается жалоб в соответствии со статьями 3 и 10 Конвенции о том, что перформанс заявителей был незаконно

прерван казаками, которые применили к ним физическую силу без каких-либо оснований и что не было проведено эффективного расследования этого инцидента. Заявители также жаловались в соответствии со статьей 13 Конвенции на то, что в их распоряжении не было эффективного внутреннего средства правовой защиты для подачи жалобы на нарушение статьи 3 Конвенции.

В ходе коммуникации дела Суд задал вопрос сторонам, **могут ли казаки и другие лица, применявшие физическую силу к заявителям 19 февраля 2014 года, считаться государственными агентами.**

В деле В. К. против России (жалоба № 68059/13), пар. 175, Суд указал, что вопрос о том, является ли лицо представителем Государства применительно к Конвенции, определяется на основе множества факторов, ни один из которых не является решающим сам по себе. Ключевые критерии для определения того, несет ли Государство ответственность за действия лица, является ли он формально официальным лицом или нет, включают в себя **метод назначения этого лица, его контроль и отчетность, задачи, полномочия и функции** (см. «Котов против России» [GC], № 54522/00, §§ 92 и далее, постановление от 3 апреля 2012 г.).

Настоящее заключение включает в себя общие принципы, применимые к данному делу – а именно, анализ **российской нормативной базы (законы, ведомственные акты), регулирующей деятельность казачьих сообществ, их подконтрольность, полномочия и функции.**

Под правовое регулирование статуса казаков в России подпадают только «зарегистрированные» в определенном законом порядке сообщества. Хотя в России также представлены «незарегистрированные» казаки, деятельность которых законом не регламентируется.

Так, в силу требований законодательства казачьи сообщества должны быть внесены в соответствующий **государственный реестр**, ведение которого отнесено к Министерству юстиции РФ¹.

Согласно Федеральному закону от 05.12.2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», формой организации казачества является **казачье общество**, т.е. *объединение граждан Российской Федерации на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества в соответствии с федеральным законодательством (некоммерческая организация).* Основным

¹ Указ Президента РФ № 1096 от 21.09.2003; Указ Президента РФ № 835 от 09.08.1995; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 55 от 13.10.2011

условием членства является **добровольное принятие на себя членами сообщества обязательства по несению государственной или иной службы.**

Аналогичные трудности толкования возникают и в связи с правовым статусом казачьих объединений, закрепленным в статье 123.15 ГК РФ, где под казачьими объединениями понимаются «внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации объединения граждан, созданные в целях сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом от 5 декабря 2005 года N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», *добровольно* принявших на себя в порядке, установленном законом, *обязательства по несению государственной или иной службы*». Гражданский кодекс также относит казачьи объединения к учреждениям некоммерческих организаций.

Несмотря на принятие вышеупомянутого Федерального закона и наличие в нем отдельного раздела о государственной службе, понятие государственной «или иной» службы (обязанности по которой «в установленном порядке приняли на себя» члены казачьих обществ, внесенные в государственный реестр) до сих пор четко не определено.

Согласно Указу Президента № 1124 от 07.10.2009 г., виды государственной или иной службы, к которой привлекаются члены казачьих обществ, определяет Правительство РФ.

Согласно Положению Правительства РФ о порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами (утв. Постановлением № 806 от 08.10.2009 г.), члены казачьих обществ привлекаются к несению государственной или иной службы в следующих формах:

- прохождение государственной гражданской службы, военной службы, федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, а также муниципальной службы;

- оказание содействия федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций.

Согласно постановлению Правительства № 806 от 08.10.2009 г. и Федеральному закону № 154-ФЗ от 05.12.2005 г., прохождение членами

казачьего общества государственной гражданской службы, федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, а также муниципальной службы осуществляется на основании трудовых договоров, служебных контрактов (контрактов), то есть, по сути, в том же порядке, что и для других граждан, не являющихся членами казачьего общества.

Прохождение членами казачьего общества военной службы осуществляется по призыву и в добровольном порядке (по контракту) в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть, по сути, в том же порядке, что и для других граждан, не являющихся членами казачьего общества.

Оказание членами казачьего общества содействия федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций осуществляется на основании договоров.

Постановление Правительства РФ № 93 от 26.02.2010 г. «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ», члены казачьих сообществ привлекаются федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами к несению службы, **связанной с правоохранительной деятельностью**, в следующих сферах деятельности:

а) организация и ведение воинского учета членов казачьих обществ, организация военно-патриотического воспитания призывников, их подготовки к военной службе и вневойсковой подготовки членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;

б) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и ликвидация последствий стихийных бедствий, гражданская и территориальная оборона, осуществление природоохранных мероприятий;

в) **охрана общественного порядка**, обеспечение экологической и пожарной безопасности, защита государственной границы Российской Федерации, **борьба с терроризмом**.

Аналогичные сферы деятельности регламентированы п. 4 ст. 5 Федерального закона № 154-ФЗ от 05.12.2005 г. «О государственной службе российского казачества».

Порядок участия граждан, в том числе членов казачьих обществ, в охране общественного порядка регламентируется Федеральным законом № 44-ФЗ от 02.04.2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка».

В ч.1 ст.23 этого закона прямо указано, что его положения «распространяются на деятельность народных дружин из числа членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации».

Соответственно, и иные положения данного закона распространяются на членов казачьих обществ, участвующих в охране общественного порядка.

Согласно ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ от 02.04.2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка», *народные дружинники (а значит, и члены казачьих обществ) проходят подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы. Подготовка проходит перед проведением мероприятий по охране общественного порядка в форме инструктажа должностными лицами территориального органа МВД РФ на районном уровне, согласно утверждённому порядку подготовки.*

Статья 17 Федерального закона № 44-ФЗ от 02.04.2014 г. **предоставляет народным дружинникам право применять физическую силу**, а статья 19 устанавливает условия и пределы ее применения. Так, народные дружинники вправе применить физическую силу для **устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в установленных законодательством пределах.**

Особо следует отметить, что закон устанавливает для дружинников запрет на применение физической силы для пресечения правонарушений.

Основания применения физической силы

Сотрудники полиции (ст. 20 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»)	Члены казачьих обществ (ст. 19 Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»)
- для пресечения преступлений и административных правонарушений; - для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц,	- для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам; - в состоянии необходимой обороны; - в состоянии крайней необходимости в пределах,

<p>совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц; - для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции.</p>	<p>установленных законодательством Российской Федерации.</p> <p>Важно! - запрещается применять физическую силу <u>для пресечения правонарушений</u></p>
--	---

Согласно ст. 25 Федерального закона № 44-ФЗ от 02.04.2014 г., законные требования дружинника о прекращении противоправных действий обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами, при этом воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народных дружинников (в том числе членов казачьих обществ) в связи с их участием в охране общественного порядка либо **невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий влечет ответственность** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 4 ст. 23 Федерального закона № 44-ФЗ от 02.04.2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка», планы работы народных дружин из числа членов казачьих обществ, место и время проведения мероприятий по охране общественного порядка, количество привлекаемых к участию в охране общественного порядка народных дружинников согласовываются с атаманами окружных (отдельских) казачьих обществ, **органами местного самоуправления** соответствующего муниципального образования (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе - с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации это не отнесено к полномочиям внутригородских муниципальных образований), **территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, иными правоохранительными органами.**

Заключительные положения

Согласно примечанию 1 ст. 285 УК РФ, должностными лицами признаются *лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет*

акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного суда РФ в постановлении № 19 от 16.10.2009 г., к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к статье 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Исполнение функций должностного лица по специальному полномочию означает, что лицо осуществляет функции представителя власти, исполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, возложенные на него законом, иным нормативным правовым актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом.

Таким образом, с правовой точки зрения, при участии в предусмотренном законом порядке в охране общественного порядка члены казачьих обществ являются должностными лицами, осуществляющими временно по специальному распоряжению правомочного органа функции представителя власти (в силу договорного характера взаимоотношений с органами исполнительной власти). Характерными чертами привлечения казачьих сообществ для охраны общественного порядка является обязательность исполнения их требований при осуществлении возложенных на них полномочий, а также право применения физической силы. Однако стоит отметить, что закон прямо запрещает применять физическую силу для пресечения правонарушения.

Исходя из озвученной правовой позиции, мы убеждены, что действия представителей казачьих обществ, связанные с неправомерным применением ими насилия в ходе осуществления функций по охране общественного порядка, следует квалифицировать как превышение должностных полномочий по ст. 286 УК РФ (в отсутствие специализированной статьи, предусматривающей ответственность за применение пыток, иных видов жестокого, унижающего достоинство обращения).

Между тем, изученная нами по данному вопросу судебная практика свидетельствует о том, что суды в таких случаях применяют положения «общегражданских» статей уголовного законодательства, предусмотренных главой 16 УК РФ (например, умышленное причинение вреда разной степени тяжести), не рассматривая казаков как должностных лиц.

Одновременно с этим, в изученной нами судебной практике не удалось найти и случаев привлечения граждан в случае применения ими насилия в отношении казаков, находящихся при исполнении полномочий по охране общественного порядка, к ответственности, предусмотренной ст. 318 УК РФ («Применение насилия в отношении представителя власти»).

Таким образом, суды, вопреки закрепленной в национальном законодательстве правовой позиции, не рассматривают казаков, находящихся при исполнении полномочий по охране общественного порядка, в качестве должностных лиц, что представляется нам в корне неверным.