

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации»

На правах рукописи

**ГУНИЧ Сергей Владимирович**

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННО-  
ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный  
судебный процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
Пархоменко Александр Григорьевич

Хабаровск – 2014

## Оглавление

|  |     |
|--|-----|
| <b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....  | 3   |
| <b>ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ЕГО СТРУКТУРЕ</b>  |     |
| § 1. Становление и развитие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России.....   | 14  |
| § 2. Тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе.....  | 50  |
| § 3. Место и роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ.....                | 91  |
| <b>ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b>   |     |
| § 1. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.....  | 120 |
| § 2. Принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина: должное и сущее.....   | 140 |
| § 3. Основные направления совершенствования структуры и нормативно-правовой базы функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации..... | 155 |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....  | 180 |
| <b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....  | 188 |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** связана с одним из наиболее важных вопросов любого государственно обособленного общества – обеспечением прав и свобод его индивидов. Еще не завершившийся процесс переосмысления идеалов развития, череда политических, правовых и экономических реформ превращают права и свободы человека в пустые правовые термины, позволяют манипулировать ими в угоду интересам отдельных групп населения. Наполнение отмеченных категорий реальным содержанием требует привлечения определенных сил и средств, полностью удовлетворяющих потребности в их обеспечении. Однако различные правозащитные институты отмечают, что права и свободы человека и гражданина все еще не стали ориентиром функционирования государственного аппарата современной России.

В Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина провозглашены в качестве высшей ценности, а государству вменена обязанность по их признанию, соблюдению и защите. Реализация столь значимой для демократического общества задачи на практике осуществляется посредством функционирования особого механизма, обеспечивающего беспрепятственное использование каждым индивидом возможностей по удовлетворению своих запросов. Однако все это не может в полной мере обеспечить интересы человека и гражданина без создания особого правового режима, которым устанавливаются гарантии и механизмы для беспрепятственного получения опосредованных правом благ. Потребность же в защите такого режима вызывает к необходимости оказания услуг особого рода – правовой охраны, бремя осуществления которых возлагается на правоохранительные органы. Особая роль при этом отводится органам внутренних дел (далее также – ОВД), неотъемлемо включающим в себя полицию.

Их выделение на фоне иных субъектов объясняется доступностью обращения каждого за защитой к их представителям, а в связи с этим –

потребностью приведения деятельности ОВД в соответствие с высокими конституционными и международными стандартами в области прав человека. Система рассматриваемых органов является наиболее приближенным к населению звеном государственного аппарата, их сотрудники в большей степени осведомлены о текущих запросах и потребностях проживающих на территории страны лиц, в числе первых оказываются в ситуациях, актуализирующих необходимость обеспечения и защиты конституционных и иных прав личности.

Кроме того, сфера правонарушений, борьба с которыми ставится во главу угла их деятельности, весьма многогранна, имеет свои корни и воспринимается весьма ощутимо каждой личностью. Безусловно, нарушение общего правового режима непосредственным образом причиняет вред правообладателю, чьи интересы были нарушены. Однако опосредованным образом, оно направлено на умаление самой возможности неограниченного круга лиц пользоваться материальными, духовными и иными благами, необходимыми для достойной и полноценной жизни. Уже это, само по себе, ставит под угрозу существования конституционные ценности.

Не смотря на положительные результаты проведенной реформы органов внутренних дел в Российской Федерации, приходится констатировать, что заложенный в них потенциал все еще используется не в полной мере. Научно обоснованная настройка их функционирования позволит добиться в сфере обеспечения правового статуса личности большей оперативности, своевременности и адекватности интересам человека и гражданина. Именно от грамотности построения их структуры и эффективности функционирования зависит полнота и целесообразность правозащитной деятельности в государстве. Все это указывает на актуальность выбранной темы как в научном, так и в практическом планах.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы, связанные с реализацией прав и свобод человека и гражданина, вопросы их обеспечения и защиты остаются одной из центральных разработок в

отечественной юриспруденции. Фундаментальные аспекты в данной области были заложены в трудах таких ученых как С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, В.А. Патюлин, Б.С. Эбзеев и многих других. Значительный вклад в исследование вопросов взаимоотношения гражданина и государства, совершенствования системы законодательства в области обеспечения и защиты интересов личности, деятельности государственных органов и должностных лиц внесли: А.И. Алексеев, А.Г. Братко, В.И. Гойман, В.И. Крусс, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, М.В. Мархгейм, А.С. Мордовец, В.П. Сальников, Б.Н. Топорнин и др.

На освещение определенных вопросов исследования повлияли подходы, концепции и доводы, разработанные и приводимые в работах таких авторов, как Ю.В. Анохин, А.Н. Бабай, Н.А. Боброва, Л.Д. Воеводин, В.Д. Горобец, Ю.А. Дмитриев, А.В. Ендольцева, В.Н. Иванов, В.Я. Кикоть, В.В. Лопаева, В.В. Мальков, А.С. Прудников, И.Е. Фарбер, Е.Н. Хазов, Ю.Л. Шульженко. Настоящими корифеями в данной сфере можно признать таких ученых-государствоведов, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, В.В. Бойцова, Н.С. Бондарь, Н.С. Колесова, Г.В. Мальцев, Л.А. Окуньков, Н.Г. Салищева, В.Е. Чиркин и многих других. Проблемам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, посвящены научные работы таких ученых, как В.Д. Ардашкин, В.В. Бойцова, В.Н. Бутылин, В.И. Гойман, А.В. Губанов, А.Н. Кононенко, Е.В. Киричек, А.С. Мордовец, И.В. Ростовщиков, С.В. Рыбак, А.М. Смирный и другие.

Вместе с тем, при всем богатстве научного материала, не получило концептуального обобщающего освещения содержание конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также места и роли органов внутренних дел в реализации его предназначения.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере функционирования органов внутренних дел как элемента конституционно-правового механизма обеспечения прав и

свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают конституционно-правовые принципы и нормы, регулирующие порядок построения и функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также организационные формы и особенности деятельности органов внутренних дел, как одного из главных его субъектов.

**Правовую основу диссертационного исследования** составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и иные подзаконные акты, конституции (уставы) и законодательство субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, Генеральной Прокуратуры Российской Федерации и др.

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** В ходе исследования анализу подвергались постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, доклады о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, итоги общественного обсуждения законопроектов, а также практика организации и деятельности органов внутренних дел в России и зарубежных странах в сфере обеспечения прав и свобод личности.

**Методологическую основу исследования** составили диалектический, формально-юридический, структурно-функциональный, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный и другие общие и специальные методы научного познания социально-правовых явлений. Использованный методологический инструментарий позволил определить

задачи исследования и предложить пути их решения.

**Целью диссертационного исследования** является комплексный анализ конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, выявление в нем места и роли органов внутренних дел, рассмотрение организационно-правовых основ их функционирования в сфере охраны и защиты прав и свобод личности, выявление и анализ актуальных проблем, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности рассматриваемых органов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Поставленная цель обуславливает необходимость решения ряда частных задач:

- исследовать теоретические основания и сущность механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также обратиться к историческим этапам его формирования для отражения процесса становления и особенностей функционирования данного механизма в условиях российской действительности;

- провести комплексно-правовое осмысление и выявить структуру конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

- выявить и рассмотреть основные направления модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также предложить пути оптимизации его функционирования;

- на основе изучения зарубежного опыта провести сравнительно-правовой анализ подходов к организации и регулированию деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере;

- обосновать место, роль и значение органов внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемом механизме, определить возможности влияния на его действие;

- рассмотреть специфику деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, а также проследить

взаимосвязь с принципами их реализации и защиты;

- сформулировать пути совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**Научная новизна** обусловлена авторским подходом к определению понятия и содержания конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также комплексным исследованием места и роли в нем органов внутренних дел Российской Федерации.

В работе определяются основные этапы становления и развития, а также тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности в России на современном этапе. Выявлены основные направления совершенствования законодательного регулирования деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Приведена характеристика зарубежного опыта в области организации и функционирования полицейских структур в сфере обеспечения прав и свобод человека, что расширяет представления о способах функционирования рассматриваемого механизма, обогащает и придает новое качество знаниям о формах и методах правоохранительной деятельности в сфере интересов личности. Все это позволило вскрыть противоречия и выявить недостатки правового регулирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина как в сфере правоохранительной системы в целом, так и деятельности органов внутренних дел в частности.

**Основные выводы и положения, выносимые на защиту и обладающие элементами научной новизны:**

1. Сформулирован вывод о том, что формирование основных подходов к обеспечению прав и свобод личности происходило в зарубежной научной мысли под влиянием естественно-правовой концепции прав человека и связывалось с правовым актом особого свойства – Конституцией. Процесс становления и развития конституционно-правового механизма обеспечения

прав и свобод человека и гражданина в России, в разные исторические периоды, сопровождался препятствиями политического характера, среди которых особо выделены:

а) самодержавие царской власти и, как следствие, отсутствие народной конституции, разделения властей, а также сословное деление населения с преобладанием интересов одного класса над интересами других;

б) господство социалистических взглядов на построение государства, которые отрицали все зарубежное как буржуазное, т.е. враждебное, и стояли на позиции преобладания государственных и общественных потребностей над личностными.

2. Аргументирован вывод о том, что конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой упорядоченное множество конституционно обусловленных и взаимосогласованных элементов, функционирование которых направлено на беспрепятственное осуществление управомоченным субъектом возможности удовлетворения обусловленного потребностью непосредственно своего интереса, а опосредованно – интереса иных лиц (общества).

Выражается рассматриваемый механизм через конституционное признание, соблюдение, охрану и защиту прав и свобод личности, а также установление соответствующих гарантий их реализации. Основу данного механизма составляет система органов и правовых средств, обеспечивающих наиболее полную и эффективную реализацию прав и свобод человека и гражданина, охрану их от противоправных посягательств и нарушений, а также создающих предпосылки для их полноценной защиты. Таким образом, механизм обеспечения прав и свобод личности самым тесным образом связан с деятельностью государства по созданию условий для беспрепятственной реализации прав человека.

3. Обоснована структура конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, состоящая из множества

элементов, среди которых наиболее значимыми выступают:

а) конституционно-правовые нормы, обеспечивающие закрепление прав и свобод, составляющих основу правового статуса человека и гражданина в государстве, а также средств и способов их охраны и защиты (основание функционирования всего механизма);

б) общеправовые и институциональные принципы, обеспечивающие функционирование политико-правового пространства, которое стимулирует, либо наоборот делает невозможной реализацию интересов личности и закрепляемые в государстве посредством института основ конституционного строя;

в) объекты, на которые направлено действие механизма обеспечения;

г) субъекты, в обязанность которых вменяется обязанность по реализации определенных средств и способов обеспечения;

д) сами средства и способы обеспечения, которые состоят в формировании определенных условий, направленных на беспрепятственную реализацию соответствующих прав и свобод, а также гарантий их охраны и защиты как со стороны государства, так и негосударственных формирований (проявляются в форме определенных процессуальных действий и процедур).

4. Доказано, что развитие общественных отношений в России, как и в большинстве современных государств, свидетельствует о тенденции возрастания актуальности обеспечения государством не только прав и свобод человека и гражданина, но и обеспечения безопасности нации в целом – национальной безопасности. Аргументирован вывод о том, что это вполне закономерный и весьма позитивный этап в развитии конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности, становления правового государства, укрепления демократических основ российского общества.

5. Обоснована необходимость корректировки и уточнения современного законодательства в рассматриваемой сфере, позволяющая расширить действие механизма обеспечения прав и свобод человека и

гражданина в Российской Федерации. В частности, предложены меры, позволяющие как распространить его на больший круг лиц, в том числе граждан (подданных) иностранных государств, так и привлечь дополнительные субъекты со значительным правозащитным потенциалом. Аргументирована необходимость совершенствования субъектно-ориентированных мер защиты в механизме обеспечения прав и свобод, что приведет к адресной форме распространения его действия на нуждающихся в этом лиц.

6. Сформулирован вывод о том, что закрепляемые нормами права принципы организации и деятельности органов внутренних дел, в целом соответствуют демократическим основам организации российского государства и месту в нем человека и гражданина. Их анализ позволил выявить основные направления совершенствования нормативно-правовой организации деятельности служб и подразделений, отражающие современные запросы общества в сфере обеспечения прав и свобод.

7. Обоснована необходимость осуществления широкомасштабной деятельности по повышению правовой культуры и правосознания сотрудников, созданию эффективной и понятной для всех слоев общества законодательной базы, корреспондирующей с международными стандартами, которые регламентируют лишь минимальный объем правового статуса человека и гражданина, а также закрепляющей средства и методы обеспечения принадлежащих личности прав, оказания органами внутренних дел консультационных услуг, разъясняющих возможности реализации и порядок защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что в диссертации проведен комплексный анализ конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина через призму деятельности органов внутренних дел. На основе анализа современного законодательства выявлены их место и роль, а также рассмотрены полномочия в качестве основы конституционного гарантирования

беспрепятственной реализации каждым гражданином принадлежащих ему прав и свобод, обоснована необходимость и обозначены основные направления совершенствования организационной структуры и деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере.

**Практическая значимость** состоит в том, что содержащиеся в работе выводы и предложения способствуют комплексному улучшению нормативно-правового и ресурсно-функционального обеспечения правозащитной практики, приведения ее в соответствие общепринятым международным нормам. Полученные результаты могут быть использованы при подготовке учебной, учебно-методической и научной литературы, освещающей проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также в системе профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов.

**Апробация результатов исследования.** Основные концептуальные положения и выводы диссертации нашли отражение в 19 публикациях автора общим объемом свыше 15 п.л., в том числе в 7 статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК для публикации научных результатов диссертаций, в монографии «Деятельность органов внутренних дел по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации», а также обсуждены на Международных научно-практических конференциях: «Вопросы сотрудничества государств Азиатско-Тихоокеанского региона по противодействию преступности» (г. Хабаровск, 2006 г.), «Актуальные проблемы теории и практики борьбы с преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (г. Хабаровск, 2007 г.), «Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении» (г. Белгород, 2008 г.), «Актуальные проблемы права и государства в XXI веке» (г. Уфа, 2009 г.), «Проблемы обеспечения законности и правопорядка в Дальневосточном регионе» (г. Хабаровск, 2013 г.), «Актуальные проблемы международного сотрудничества органов внутренних дел в борьбе с преступностью» (г.

Москва, 2013 г.), «Социально-гуманитарные проблемы современности: человек, общество и культура» (г. Красноярск, 2013 г.), «Деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности и правопорядка в Дальневосточном регионе» (г. Хабаровск, 2014 г.); Всероссийской заочной научно-практической конференции «Актуальные вопросы правовой политики в современных условиях» (г. Хабаровск, 2009 г.), Межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина» (г. Хабаровск, 2012 г.).

Положения диссертационного исследования используются в процессе формирования учебно-методических комплексов и материалов, а также преподавания учебных дисциплин «Конституционное право России», «Конституционное право», «Конституционное право зарубежных стран», «Обеспечение прав человека в деятельности ОВД», «Основы теории национальной безопасности» в ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт МВД России». Результаты диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность УМВД России по Камчатскому краю и УМВД России по республике Крым.

Содержание диссертационной работы, сформулированные в ней суждения, выводы, теоретические и практические предложения обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин ФГКОУ ВПО «Дальневосточный юридический институт МВД России».

**Структура работы** определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

# **ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА, МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ЕГО СТРУКТУРЕ**

## **§ 1. Становление и развитие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России**

Научное осмысление механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации без учета исключительно сложных и противоречивых процессов развития ее государственности в прошлом, настоящем и будущем едва ли конструктивно. Очевидны существенные отличия в развитии отечества по отношению ко многим зарубежным странам, обусловленные переживанием драматических событий как социального, так и политического характера. Условия исторического формирования российской действительности не могли не оставить своего отпечатка и на развитии самой концепции прав и свобод личности. В этой связи не случаен краткий ретроспективный взгляд на институт обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в России.

История российского государства и права накопила большие, многогранные материалы. Богатейшие исторические наработки имеются и применительно к изучению прав и свобод личности, характеризующие их как сложное и многогранное общественное явление, прошедшее в своем развитии ряд последовательно сменявших друг друга этапов. Изучение же непосредственно механизма обеспечения выражаемых в них благ, на наш взгляд, имеет сравнительно небольшой временной промежуток. Долгое время в России господствовала концепция примата государственной власти, ее территория рассматривалась как вотчина государя, а населявшим ее народам зачастую вменялись одни лишь обязанности, центральное место среди

которых занимало подчинение царской (наместника Бога) воле<sup>1</sup>. О проблемах прав и свобод личности в то время никто не только не помышлял, но даже толком и не слышал. Существующие в то время сословия различались не правами, а повинностями, между ними распределенными. Каждый обязан был или оборонять государство, или на него работать, то есть кормить тех, кто обороняет. Были командиры, солдаты и работники, но не было граждан<sup>2</sup>.

Формирование основных постулатов и самой концепции обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина происходило в зарубежной научной мысли, где в качестве «защитников» выделялись и органы государства. В нашем обществе государственный аппарат впервые стал рассматриваться в качестве субъекта, на которого непосредственно возлагается обязанность обеспечения прав и свобод индивида, лишь с принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году. Именно данный основной закон страны впервые в истории нашего конституционного законодательства придал человеку, его правами и свободами статус высшей ценности, а их признание, соблюдение и защиту вменил в обязанность государства.

В наш век в цивилизованном мире уже не возникает сомнений относительно ценности, значимости, престижа такого феномена, как права человека. Их признание, соблюдение и защита стали символом преданности во внутренних делах государств, а также в межгосударственном общении, политике, где права человека и гражданина выступают в качестве ключевого понятия и критерия эффективности управления. Отметим, что становление прав человека в общественном сознании, достижения в механизмах их обеспечения и защиты, путь к международному их признанию, отражают эволюцию самого человечества, его взаимоотношения с государственно-организованными структурами. Именно в противостоянии последних рождались и утверждались основные идеи равенства людей по природе,

---

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 31.

<sup>2</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории. М., 1958. Т. 2. С. 397.

защиты от дискриминации, жестокости, насилия и т.п. Красной нитью во всех этих воззрениях проходит знаменитая формула древнегреческого философа Протагора (ок. 480 – 410 гг. до н.э.): «Мера всех вещей – человек»<sup>1</sup>. Именно данное положение, как представляется, должно определять смысл построения и функционирования аппарата государства.

Передовую и прогрессивную роль в формировании государственно-обусловленного механизма обеспечения прав личности сыграла и во многом ее сохраняет естественно-правовая концепция прав человека, многие из родоначальников и виднейших представителей которой жили и работали в странах, где начинались буржуазные революции (Б. Спиноза – в Голландии, Дж. Локк – в Англии, Вольтер и Ж.-Ж. Руссо – во Франции, Б. Франклин и Т. Джефферсон – в США). Они обосновывали необходимость господства права в отношениях между индивидом и государством, настоятельно утверждали идею общественного договора как фундамента происхождения и легальности функционирования институтов власти.

В качестве первого шага на пути становления правового государства приверженцы данных взглядов рассматривали господство прав человека, признание, в первую очередь со стороны государства, того достоинства гражданина, которое является его абсолютным свойством, воплощающим постоянство человеческой сущности, сохраняемой благодаря передаче по наследству строго определенных и сущностно неизменных физиологических, психологических и душевных качеств человека<sup>2</sup>. В любом государственно-организованном обществе утверждение и непрерываемость названного свойства достигается посредством конституирования и практического воплощения прав человека, которые по мере общественного прогресса, так или иначе, распространяются на все более широкий круг субъектов.

Прогрессивным видением правового положения личности в обществе исторически выделялись и представители либеральных буржуазно-

---

<sup>1</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 542.

<sup>2</sup> Ковалев М.И. Генетика человека и его прав // Государство и право. 1994. № 1. С. 22.

революционных концепций. Их взгляды опирались на теоретический вывод о том, что естественно, от природы существующие у любого индивида права должны быть признаны и гарантированы государством и его законами, которые лишь только в этом случае могут претендовать на звание демократических. Данная научная школа оказала огромное влияние на конституционное законодательство и политико-правовую практику соответствующих стран в эпоху раннебуржуазных революций, осуществлявшихся под лозунгами свободы, равенства, братства. Наиболее выразительным документальным свидетельством победы рассматриваемых положений служит французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г., ставшая вехой в истории признания, обеспечения и защиты прав и свобод личности.

Однако в Декларации не были разработаны компетенция и порядок деятельности органов государственной власти по обеспечению гарантий прав человека и гражданина. Она явилась актом, провозгласившим правовые принципы, на которых в будущем во Франции могло быть построено демократическое гражданское общество. Декларация выдвинула главный его принцип: человек – это частное лицо, освобожденное от всех сословно-наследственных ограничений, имеющий право руководствоваться своими личными интересами. Чтобы новое общество могло развиваться, оно должно было признать права этого частного лица, отождествляя их с «всеобщими правами человека»<sup>1</sup>.

Принятие указанного документа трудно переоценить. Истинная практическая ценность закрепления прав человека и гражданина во внутреннем законодательстве заключена в предоставлении возможностей ими пользоваться, что предполагает наличие определенных условий и средств – гарантий, а также наличия и совершенствования определенного механизма их обеспечения и защиты. Именно благодаря провозглашению

---

<sup>1</sup> Юдовская А.Я. Эволюция права в государствах Европы и Америки (XVII – XIX вв.). СПб., 1996. С. 117.

особой ценности прав человека на государственном уровне, на наш взгляд, власти стали задумываться и о построении эффективных механизмов претворения их в жизнь, в том числе и с привлечением государственно-властных ресурсов.

Признание основных прав и свобод за своими гражданами во Франции послужило, в свою очередь, признанию этих прав другими европейскими странами, а также развитию научных взглядов на механизмы их внутригосударственной защиты и обеспечения. «Именно под влиянием права континентальных государств Европы – пишет в своих трудах Г. Еллинек, - развилось представление о субъективных публичных правах индивида. Раньше литература государственного права знала права главы государства, сословные привилегии, права и преимущества отдельных лиц или корпораций; но общие права подданных мыслились, в сущности, только в виде обязанностей государства, но не как отчетливо сознаваемые юридические притязания отдельных лиц. Лишь Декларация прав человека создала, в полном его объеме, в области положительных норм понятие субъективного права отдельного члена государства по отношению к государству как целому, – понятие, которое раньше знало только естественное право»<sup>1</sup>.

В настоящее время существенно изменился подход государств к вопросу регламентации прав и свобод в целом. Если государственно-правовые документы XVIII в. ограничивались формальным провозглашением прав и свобод, то сегодня они не только декларируются, но и гарантируются конституциями государств, которые закрепляют конкретные юридические обязательства государства по обеспечению и защите прав и свобод индивида. Так, например, ст. 25 Конституции Греции закрепляет права человека «как отдельной личности и как члена общества», они гарантируются государством, все органы которого «обязаны обеспечить их свободное осуществление». Основной закон Испании в ст. 33 указывает: «Все

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. М., 1905. С. 2.

государственные власти обязаны уважать права и свободы, перечисленные в Конституции». В частности можно отметить, что конституции многих государств в качестве одной из юридических гарантий предусматривают конституционное право граждан обратиться в суд в случае нарушения провозглашаемых прав. «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, - гласит п. 4 ст. 19 Конституции ФРГ, - ему предоставляется возможность обратиться в суд»<sup>1</sup>.

По мере развития общества, росла убежденность людей в том, что силами одних правительств права и свободы не могут быть в полной мере обеспечены и надлежащим образом гарантированы. Объективно росла потребность в международном сотрудничестве по реализации данного направления деятельности всего государственного аппарата. Еще Лига Наций, несмотря на узость полномочий применительно к правам человека, предпринимала попытки их обеспечения и защиты международными средствами, в частности прав национальных меньшинств в некоторых странах. Знаменательным событием в данной сфере межгосударственного сотрудничества стало принятие 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека, положениями которой формирование механизма обеспечения интересов личности провозглашалось «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства». В последующем большинство стран, путем имплементации ее положений в национальный правотворческий процесс, наделили данный документ, по сути, свойствами общеобязательного нормативного правового акта.

Основной вывод, к которому пришло мировое сообщество в деле развития прав и свобод человека и гражданина можно свести к тому, что на права человека должны распространяться эффективные механизмы и процедуры, которые гарантировали бы их реальность, обеспечивали их

---

<sup>1</sup> Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С 57.

защиту и предусматривали соответствующие санкции за их нарушение<sup>1</sup>.

Свою лепту в дело развития правовых механизмов обеспечения прав и свобод внесло и российское государство. Не последнее место при этом уделялось механизму их государственного обеспечения и защиты. Первые ростки в этом нелегком труде можно обнаружить в эпоху Петра I, преобразования которого, однако, не улучшали положения простого народа. Подлинной целью Петровской политики, как отмечал А.Л. Янов, было не разрушение старого порядка, а его укрепление, придание ему большей жизнеспособности посредством повышения его функциональной эффективности. Защита прав своих подданных рассматривалась им с позиции «благоугодности императорской воле», стремления насадить европейскую культуру и ее принципов на менталитет славянских наций. В народе Петр видел лишь аморфную массу, которая в силу ее тягучей инертности сопротивляется преобразующей ее руке, но, ни собственной волей, ни самостоятельной ценностью не обладает<sup>2</sup>.

Позднее Екатерина II предприняла весьма серьезную и не имеющую ранее прецедента попытку изменить русский традиционный стереотип. Она решила реорганизовать государственное устройство путем новейших рецептов современной политической науки и составила «Наказ», над которым работала два года. Значение его, во-первых, в том, что он провозглашал идеи законности в самом современном смысле, во-вторых, в постановке вопроса об обязанностях власти перед народом. Однако, по свидетельствам историков, дворянская цензура вычеркнула более половины документа, в том числе около 20 статей, где говорилось о мерах против злоупотребления властью, целях государственной деятельности и т.д.<sup>3</sup> Таким образом, народ, осчастливленный обещанием свободы, счастья и

---

<sup>1</sup> Бутрос Бутрос-Гали. Права человека: общий язык человечества // Всемирная конференция по правам человека: ООН. Нью-Йорк, 1995. С. 9.

<sup>2</sup> Янов А.Л. Некоторые проблемы русской консервативной мысли XV-XVIII вв. М., 1993. С. 11.

<sup>3</sup> См.: Оболонский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. М., 1994. С. 45.

справедливого порядка, под прикрытием защиты сословных интересов ничего не получил. Защита крепостничества стала на пути реформирования общества<sup>1</sup>.

В первой половине XIX века, в связи с тем, что дворянство получило свободу, появляется свободомыслие. Лучшие умы России стали объединяться в тайные союзы и выработать проекты изменения государственно-правового устройства. Появляются первые документы, в которых упоминаются права и свободы человека, а равно признается необходимость их обеспечения и защиты. В частности, в уставе Союза Благоденствия говорилось: «Союз старается укрощать и искоренять властолюбие и презрение прав человеческих и убедить всякого в истине, что каждый человек, какого бы сословия он не был, вправе оными пользоваться»<sup>2</sup>. П. Пестелем и Н. Муравьевым были разработаны первые конституционные проекты государственных преобразований в России. П. Пестель создал такой большой труд социально-политического и правового характера, содержащий основные положения будущей республиканской Конституции России, как «Русская правда, или заповедная государственная грамота великого народа Российского»<sup>3</sup>. Рассматривая в данном документе понятие народа, его соотношения с правительством, он утверждал, что правительство существует только для обеспечения народных интересов и не имеет других оснований для своего бытия. Народ существует исключительно для собственного блага, а не для блага правительства. Идея справедливого государства им связывалась с отменой крепостничества. П. Пестель высказывался, что необходимо такое государство, которое было бы основано на точных и справедливых законах, в нем не представлялось бы ничего личного самовластию, и оно гарантировало бы российскому народу порядок,

---

<sup>1</sup> Лукашева Е.Я. Права человека как критерий нравственного измерения политики и государственной власти. Права человека и политическое реформирование. М., 1997. С. 22.

<sup>2</sup> Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. М., 1952. Т. 2. С. 245.

<sup>3</sup> Пестель П.И. Русская правда. Избранные произведения декабристов. М., 1953. С. 73 – 162.

при котором он «никогда не может быть чьей-либо собственностью и принадлежностью»<sup>1</sup>. В качестве первого и важнейшего права человека П. Пестель рассматривал право на личную свободу. Ее обеспечение – священная обязанность правительства. Конституционный проект Н. Муравьева преследовал также цель по изменению государственного устройства, однако, был более умеренным, чем проект П. Пестеля.

Конец XIX века характеризуется как расцвет государственно-правовой мысли в России. Большинство видных политических деятелей и прогрессивных мыслителей рассматривали проблемы соотношения государства и отдельной личности. Это Б.Н. Чичерин, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев, Н.М. Коркунов, М.М. Ковалевский, В.М. Гессен, С.А. Муромцев и другие. Проблема цивилизованного будущего России вышла на первый план всех научных разработок того времени. Перед российским государством стояла сложная и ответственная задача: выход из революционной ситуации посредством реформирования всего государственного устройства. Именно поэтому вся передовая мысль ученых была направлена на изучение как своего, так и западного опыта в данной области. Особое внимание ими уделялось изучению правового государства (иногда его отождествляли с конституционным), соотношению государственной власти и отдельной личности.

Хотя в России и не было столь прочных буржуазно-демократических традиций и таких глубоких, как в ряде других стран, корней в системе политических и правовых учреждений государства, конституционные идеи были достаточно сильно развиты в отдельных кругах русской интеллигенции и прогрессивной общественности. Большинство ученых – М.М. Ковалевский, П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский – связывали развитие идеи обеспечения прав и свобод человека с идеей верховенства права и становления правового государства. Только в правовом государстве, настаивали они, институт действительных гарантий и обеспечения прав и

---

<sup>1</sup> Там же. С. 82.

свобод может функционировать наиболее эффективно.

Так, например, Б.А. Кистяковский выделил две основные идеи: во-первых, идею правового государства и, во-вторых, идею правовой личности. Причем первое напрямую связано со вторым. Правовая личность включает два аспекта: с одной стороны, она дисциплинирована правом и устойчивым правопорядком; и с другой – личность наделена всеми правами и свободно ими пользуется. Он справедливо отметил, что культурный человек и государство – это два понятия, взаимно дополняющие друг друга. Поэтому культурный человек даже немислим без государства<sup>1</sup>.

Особое место в работах Б.А. Кистяковского занимает проблема государственной защиты прав и свобод личности. Он рассматривал данный институт в двух аспектах: негативном и позитивном. В первом случае каждый вправе использовать свое субъективное право на защиту, если его права нарушены. При этом он утверждал, что «в современном государстве признается право на юридическую защиту со стороны государства тогда, когда то или иное лицо обращается к суду за защитой или восстановлением своего нарушенного права»<sup>2</sup>. Другой, – позитивный аспект, представлялся наиболее важным и должен преобладать в государстве. В рамках позитивной защиты Б.А. Кистяковский, вслед за П.И. Новгородцевым, выделяет право каждого на достойное человеческое существование, которое обеспечивается всеми государственными органами.

Утверждая идею правового государства в России, большинство российских ученых считали, что основной принцип правового государства состоит в том, что власть в нем ограничена. Ограниченность власти создается путем признания за личностью неотъемлемых, ненарушаемых и неприкосновенных прав. «Идея естественных прав человека, - как верно отметил С.А. Котляревский, - может обосновать в своих выводах целый ряд обязанностей государства перед гражданином. Это – обязанность заботиться,

---

<sup>1</sup> Кистяковский Б.А. Государство и личность // Власть и право: из истории русской правовой мысли. Л., 1990. С. 146.

<sup>2</sup> Там же. С. 162.

чтобы он не погиб в борьбе за существование, а напротив, имел достойные условия человеческой жизни»<sup>1</sup>. Однако необходимо признать, что их идеи замыкались в узком кругу профессионалов, они не доходили до сознания народных масс и интеллигенции. По всей видимости, такое положение сложилось потому, что в царской России о такой постановке вопроса не могло быть и речи. Не случайно А.С. Алексеев подчеркнул, что правительственные органы были призваны, прежде всего, исполнять волю государства, а затем интересы и запросы простого народа<sup>2</sup>.

На рубеже XIX – XX веков делаются первые попытки «естественноправового» обоснования существования государства и государственной власти. В частности, П.И. Люблинский писал, что цель деятельности государства – общее благо, которое складывается из суммы разнообразных задач, стоящих перед государством. Государство должно быть наделено такими правами, при которых вместо того, чтобы быть тормозом, оно наоборот является стражем и охранителем личной самодеятельности. Основное предназначение государственной власти – это обеспечение свободного развития каждого члена общества<sup>3</sup>. Права и свободы отдельной личности всегда рассматривались в неразрывной связи с государственной властью. Государство должно взять заботу о защите этих прав. Так, например, А.Д. Градовский писал, что цели государственной власти не только в охране «условий общежития» – внешней и внутренней безопасности, но и во «внешнем улучшении» условий народной жизни. Государство не только охраняет порядок, но и идет навстречу общественным бедствиям и несовершенствам, заботится о народном образовании, организует общественную благотворительность, улучшает условия

---

<sup>1</sup> Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1997. С. 93.

<sup>2</sup> Алексеев А.С. Ответственность монарха и ответственность правительства. М., 1997. С. 22.

<sup>3</sup> Люблинский П.И. Конституционная или административная гарантия. Ярославль. 1913. С. 7.

всестороннего развития всех и каждого<sup>1</sup>.

Примечательно в этой связи, что эволюция правового положения человека в России всегда сопровождалась борьбой двух сил – стремящихся к свободе и тех, кто был настроен реакционно. К началу XX века, несмотря на отмену крепостного права и проведение императором Александром II судебной, земельной, военной и ряда других либерально-буржуазных реформ 1860 – 1870 гг., абсолютистское правление в России создало режим полицейского государства. Он характеризовался отсутствием свободы слова, собраний, образования союзов, строгой цензурой над печатью, учреждением надзора за «неблагонадежными» лицами, жестким подавлением инакомыслия, выделением специальных судебных органов для рассмотрения политических дел, укоренившимся чиновничьим бюрократизмом и т.д. Сохранялось сословное деление общества, предопределявшее резкое неравенство правового положения отдельных категорий подданных империи. Дворяне наделялись многими привилегиями. В отношении же «низших сословий» допускались принудительный труд, телесные наказания и т.п.

Статус подданных различался в зависимости от религиозной принадлежности при абсолютном верховенстве православия и принижении других вероисповеданий. Правоспособность людей зависела и от национальной принадлежности. Нерусские народы ограничивались в свободе передвижения и поселения (существовала, например, оседлость для евреев), в выборе профессий и занятий (при замещении многих государственных должностей и пр.), в заключение сделок (при покупке земель в западных губерниях и др.). При общей неграмотности народов царской России, русские имели наибольший уровень образованности.

Идеи обеспечения и защиты прав и свобод не получили широкого распространения в данных условиях еще и потому, что они не опирались должным образом на ее политико-правовую систему. Подтверждением этому является тот факт, что во многих учебниках по государственному праву

---

<sup>1</sup> Градовский А.Д. Собр. соч., Т.6., СПб., 1903. С. 57.

России того времени, проблема прав человека вообще не рассматривалась. Разрабатывались учения, которые поддерживали существующее самодержавие и отражали реальное государственное устройство. Анализ же прав сопровождался такими оговорками, которые свидетельствовали об их «условном характере». В 1913 г. В.В. Ивановский, касаясь так называемых публичных прав, писал, что «они могут быть надлежащим образом установлены только при наличии определенных гарантий их ненарушаемости. Действительные гарантии прав могут существовать только в тех государствах, в которых контроль над деятельностью администрации находится в руках народных органов и в которых суды функционируют вполне самостоятельно, вне зависимости от органов управления. В России обоих выше упомянутых условий ненарушаемости публичных прав граждан пока не существует, а потому и сами законодательные постановления, определяющие эти права, имеют очень условный характер»<sup>1</sup>.

Одной из таких гарантий могла стать конституция. Но в России ее не существовало в том виде, в каком она была в США, Франции, Германии и иных развивающихся государствах. Хотя ряд ученых – Н.И. Лазаревский, Н.А. Захаров, В.В. Ивановский – утверждали, что в России есть своя конституция. Первой российской конституцией, по мнению этих авторов, можно считать Свод Основных законов 1906 года<sup>2</sup>. Едва ли можно согласиться с таким утверждением, поскольку данный источник права не содержал в себе даже намека на планомерную перестройку государства в сторону его гуманизации, что, на наш взгляд, должно быть присуще актам конституционного характера. Он лишь суммировал в себе все выработанные практикой или обычаями основные государственные принципы и дарованные права и льготы. В царской России конституционного документа, где определялись права и свободы человека, а тем более предусматривалась обязанность каких-либо субъектов по их обеспечению и защите, не было.

---

<sup>1</sup> Ивановский В.В. Учебник государственного права. Казань, 1913. С. 44.

<sup>2</sup> Понтович Э.Э. Основные законы и кодификация // Русская мысль. 1910. № 7. С. 165 – 190.

Несмотря на то, что в то время провозглашались лишь отдельные права, уже появляются теории о возможности их обеспечения и защиты. Необходимо признать, что отечественная государственно-правовая мысль признавала, что государство должно заботиться о своих гражданах, гарантировать их права и свободы, ибо цель всей государственной деятельности – всеобщее благо всех, а не отдельных лиц. Государственная власть, в частности, обязана защищать права и свободы от всевозможных нарушений. Для этой цели в каждом государстве существуют органы, которые выполняют специфические задачи.

В самодержавной царской России существовал лишь один государственный орган, куда мог обратиться простой человек – это глава государства. Судебная система была направлена не на защиту всех, а на защиту отдельных сословий. Сосредоточение власти в руках монарха не позволяло провести идею «разделения властей». Таким образом, все теории, разрабатываемые в России, оставались абстрактными, так как не могли быть реализованы на практике. Институт обеспечения и защиты прав и свобод человека к началу XX века так и не сформировался, что явилось одной из предпосылок революционного кризиса, который мирным путем ликвидировать не удалось. С 1917 года в России началось строительство нового, советского государства.

1 сентября 1917 г. Временное правительство провозгласило страну республикой. Хотя далеко не во всем последовательно и решительно, но в России была предпринята попытка становления модели буржуазно-демократического правового государства с присущими ему фундаментальными правами и свободами личности<sup>1</sup>. Неудачный результат не является основанием для отказа в признании этого исторического факта, поскольку он имел огромное значение в деле построения механизма обеспечения и защиты прав личности со стороны государства.

---

<sup>1</sup> См.: Скрипилев Е.А. Права личности в России до октября 1917 г. // Права человека накануне XXI века. Российско-американский диалог. М., 1994. С. 127.

Уже в первые годы существования советского государства, рядом законодательных актов были введены и закреплены демократические права и свободы, которые относились ко всему населению. Так, Декретом СНК от 11 ноября 1917 года был введен восьмичасовой рабочий день, 14 ноября 1917 года было опубликовано специальное правительственное сообщение, в котором провозглашалось право на социальное обеспечение в случае потери трудоспособности<sup>1</sup>. Декрет «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» отменил ранее действовавшие юридические нормы о правовом статусе подданных в России. Были полностью отменены существовавшие сословия и гражданские чины. «Всякие звания (дворника, купца, мещанина, крестьянина и прочие титулы княжеские, графские и прочие) и наименования гражданских чинов (тайные, статские и прочие советники) – говорилось в Декрете – уничтожаются, и устанавливается одно общее для всего населения России наименование – гражданин Российской Республики»<sup>2</sup>. Огромное значение для многонациональной страны имела Декларация прав народов России от 15 ноября 1917 года<sup>3</sup>. Она закрепила основные демократические принципы национальной политики: равенство и суверенность народов России, право на самоопределение, отмену всех национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие всех меньшинств.

Таким образом, уже в первых законодательных актах Советской власти явно прослеживалась тенденция защиты большинства населения нового советского государства и создания прочных гарантий для неприкосновенности прав и свобод граждан. Тем самым была подготовлена законодательная база для разработки первой Советской Конституции РСФСР, которая и была принята V Всероссийским Съездом Советов в 1918 году<sup>4</sup>. Права и свободы граждан были закреплены во втором разделе «Общие

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 56.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 15.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

положения». Однако следует отметить, что наряду с провозглашением равных прав и возможностей Конституция 1918 г. лишила отдельную категорию граждан политических прав. Становление новой советской власти преследовало благородную цель – создание государства, в котором большая часть, а не меньшая как раньше, имела права и свободы. Однако следовало иметь в виду, что тех, кто остался в меньшинстве, было не так уж и мало и поэтому благая цель одних, оказалась полным крахом и бесправием для других. Диктатура пролетариата защищала интересы большинства населения, но не всего.

По смыслу и тексту конституции было понятно, что только трудящиеся участвовали в осуществлении государственной власти и управления, только им обеспечивалась свобода печати, собраний, митингов, уличных шествий и другие возможности. Права и свободы индивида рассматривались не как естественные и неотчуждаемые, а как получаемые от государства и как отнимаемые им же у отдельных лиц или их групп в целях предотвращения их использования «в ущерб интересам социалистической революции» (ст. 23 Конституции РСФСР). В.И. Ленин по этому поводу заметил: «Мы открыто заявили, что в переходное время мы не только не обещаем свобод направо и налево, а заранее говорим, что мы будем лишать прав тех граждан, которые мешают социалистической революции»<sup>1</sup>.

Сравнительно широкие мероприятия проводились советским социалистическим государством по защите граждан в сфере труда и социального обеспечения. Отрадно, что государственная власть попыталась защитить рядового гражданина от произвола со стороны должностных лиц. В частности, в п. 3 Постановления Чрезвычайного VI Всероссийского съезда Советов «О революционной законности» говорилось: «вменить в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действие, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 294.

протокола. В протоколах должны быть указаны время, место и имена должностных лиц или названия учреждений и суть дела»<sup>1</sup>.

Тем не менее, соглашаясь с Б.С. Эбзеевым, целесообразно отметить, что здание прав и свобод в Советской России возводилось на пустом месте<sup>2</sup>. Это связано с тем, что научные разработки дореволюционных лет были отброшены и не признавались. Научные теории зарубежных ученых расценивались как буржуазные, а, следовательно, считались неприменимыми к новому советскому государству. Даже тот положительный потенциал, который был накоплен в ходе формирования буржуазно-демократической республики и который можно было учесть при построении нового государства, не принимался во внимание. Социалистические отношения строились с нуля, а все, что было связано с феодально-капиталистическим прошлым, предавалось забвению. Впереди стояла светлая цель – построение общества, в котором необходимость в государственной власти отпадет. Кстати, эта концепция отмирания государства при коммунизме не содействовала, а наоборот, скорее мешала процессу формирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности.

В связи с образованием СССР в 1924 г. была принята новая Конституция СССР, а вслед за ней Конституция РСФСР 1925 г. Она устранила неравенство в политических правах и продолжила строительство нового института прав и свобод человека в России. В частности, ст. 13 Конституции провозглашала недопустимость установления преимуществ для какой-либо национальности и признавала право каждой из них на самоопределение. В ст. 12 говорилось о защите иностранцев путем предоставления политического убежища<sup>3</sup>. Таким образом, можно сделать вывод, что советское государство попыталось уже в первые годы своего существования обеспечить права не только своих граждан, но и отдельных наций и народностей, а равно и иностранных лиц, одобряющих

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1918. № 9. Ст. 908.

<sup>2</sup> Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. М., 1992. С. 61.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

революционные идеи.

В период социалистического строительства в нашем обществе отчетливо проявлялись две основные тенденции: с одной стороны – тенденция к расширению конституционных форм демократизма, а с другой – ограничение и фактический отказ от конституционных гарантий свободы личности, как в законодательстве, так и в социальной политике. Принятие Конституции РСФСР 1937 г. послужило новым толчком в развитии института прав и свобод. Следует отметить, что в проекте, подготовленном Н.И. Бухариным, кроме всех прочих было одно положение – о праве гражданина привлекать к судебной ответственности любое должностное лицо, нарушающее закон. Новеллой могло стать и положение о том, что Конституция возлагает на государство обязанность максимального развертывания детских учреждений. Однако значительная часть таких предложений, которые касались основных прав граждан, была исключена Сталиным из проекта. Именно в этот период наиболее остро проявляется пренебрежение личностным фактором в общественном развитии. Под предлогом борьбы с буржуазным элементом, идеология и политика сталинизма активно внедряла мысль, что человек – это «винтик в машине государства». Государственная власть стала, по сути, защищать сама себя от выдуманных «врагов народа», которые находились под разными предлогами в любых слоях общества. У населения не осталось веры даже в справедливый суд.

На практике активно применялось положение, утвержденное ВЦИК, «О революционных трибуналах»<sup>1</sup>. В нем четко говорилось о возможности рассмотрения ими на месте буквально всех дел, подпадающих под категорию контрреволюционных и иных, направленных на ослабление силы и авторитета советской власти. Так называемые «тройки» стали защищать не простого человека и его права, а авторитарную систему. Этим самым в сознании народа были подорваны доверие и авторитет к органам

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 471.

государственной власти и управления. Доказательством пренебрежительного отношения к правам и свободам человека, а также игнорирования необходимости их государственной защиты, на наш взгляд, может служить тот факт, что при принятии в 1948 году Всеобщей декларации прав человека Генеральной Ассамблеей ООН, СССР при голосовании воздержался.

Принятая в 1978 году Конституция РСФСР отразила идеологическую доктрину о возрастании роли КПСС в жизни общества. Во втором разделе «Государство и личность» правам и свободам посвящалось 37 статей. Впервые в отечественной истории столь полно решался вопрос о правовом положении иностранцев и лиц без гражданства. Им гарантировались предусмотренные конституцией права и свободы, в том числе право обращения в суд и иные государственные органы за защитой принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав. Впервые на конституционном уровне закреплялась обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц уважать личность и охранять ее права и свободы. Однако, как верно отметил Б.Н. Топорнин, многие нормы не работали<sup>1</sup>. Принцип неотъемлемости прав длительное время официально отрицался в нашем государстве<sup>2</sup>. Объясняется такое положение тем, что в основе социалистической теории права лежит принцип полного растворения индивидуально-личностного начала в коллективном, подчинение интересов человека обществу и государству. Однако же советские лозунги и социалистические идеи утверждали, что развитие каждого есть условие развития всех. В противовес буржуазному индивидуализму была выдвинута идея о примате общественных интересов над личными. При этом государство, а не человек, является основным орудием построения коммунистического общества<sup>3</sup>.

Советское государство не могло обеспечить полноценную защиту даже

---

<sup>1</sup> Социалистическое конституционное право: конституционный статус гражданина. М., 1989. С. 19 – 20.

<sup>2</sup> См. напр.: Дмитриев Ю.А. Правовое положение человека и гражданина в РФ. М., 1992. С. 5.

<sup>3</sup> Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1978. С. 29.

тех прав и свобод, которые были гарантированы конституционными нормами. Они часто нарушались, и граждане предпочитали не обращаться за их защитой ни в суд, ни в иные органы, заранее зная бессмысленность таких обращений. Реальных гарантий, обеспечивающих гражданам пользование законными правами, не существовало. Причиной такого положения было, прежде всего, то, что в социалистическом обществе существовал принцип «второстепенности» личных прав и свобод по отношению к общественным институтам. Это отражалось и в законодательстве. Так, например, в Уголовном кодексе 1960 г. главы о преступлениях против личности были расположены после глав, обеспечивающих уголовно-правовую защиту публичных интересов. Поэтому вполне естественно, что в конце 80-х начале 90-х гг., когда в нашем обществе происходили самые значительные перемены со времен Октябрьской революции 1917 г., вопрос о приведении прав и свобод граждан в соответствие с международными стандартами и реальном обеспечении гарантий их защиты встал особенно остро.

И все же мы должны признать, что научные концепции в области прав и свобод личности в Советский период активно формировались, утверждались и совершенствовались. Следует отметить значимость исследований в области прав и свобод таких ученых как Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, В.И. Кучинский, А.И. Лепешкин, Е.И. Лукашева, Н.И. Матузов, Ф.М. Рудинский, Б.Н. Топорнин, Б.С. Эбзеев и другие. Была разработана их система, классификация, основные признаки, гарантии и способы защиты. Мнения о том, какие меры должны быть приняты для совершенствования организационно-правовых средств обеспечения прав и свобод, были различными. Предполагалось, например, использование как государственных, так и общественных начал в правозащитном механизме и др.<sup>1</sup>

22 ноября 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Права человека и реформа политической системы // Правоведение. 1990. № 2. С. 9.

свобод человека и гражданина, в которой отмечалось, что права и свободы человека, его честь и достоинство – высшая ценность общества и государства. В ней отмечалась необходимость приведения законодательства в соответствие с общепринятыми международным сообществом стандартами прав и свобод личности. Это подвело окончательный итог всем научным разработкам механизма обеспечения прав и свобод, именно в данном правовом документе нашли отражение передовые идеи всего исторического развития мирового сообщества.

Современный этап развития России характеризуется кардинальными изменениями, происходящими в жизни общества и государства, взглядах на права человека и механизмы их обеспечения. Доминирующее влияние и определяющее значение на этот процесс оказывает Конституция Российской Федерации 1993 г.

Расширение сферы конституционного регулирования способствовало максимально полному и последовательному закреплению, в рамках основного закона, целого комплекса естественных прав и свобод человека и гражданина, отвечающего всем существующим мировым стандартам в этой области. Сегодня на первый план выходит не столько признание, сколько проблема их обеспечения и государственной защиты. Изучением данного вопроса занимались и до сих пор к нему обращаются многие ученые-правоведы, представляющие разные юридические науки.

Признавая важность вклада ученых в изучение вопросов обеспечения прав и свобод, необходимо, тем не менее, отметить недостаточную разработанность именно конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности в науке конституционного права. Несмотря на обилие нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемый вопрос, можно констатировать, что на сегодняшний день и на практике не сформированы эффективные средства и методы обеспечения и защиты, что ставит под сомнение саму возможность реализации гражданами своих прав в полном объеме. Данное положение указывает на необходимость выработки

такого механизма, при котором каждый член общества не будет чувствовать себя ущемленным в каких-либо правах, их реализация будет направлена на благо всего общества, а органы государственной власти будут чувствовать ответственность за эффективность обеспечения прав и свобод каждого индивида. Первый значимый шаг к достижению данной цели, на наш взгляд, был сделан при конституционно-правовом признании защиты прав и свобод не только в качестве внутригосударственной, но и в качестве международно-правовой обязанности российского государства.

Исследование современного механизма обеспечения прав и свобод личности необходимо начать с усвоения понятия самого объекта, в отношении которого предполагается применять определенную совокупность правообеспечительных мер. Не претендуя на новизну, обозначим общепринятое, устоявшееся понятие прав и свобод человека и гражданина, выступающее в теории права в качестве основного элемента конституционно-правового статуса личности. Как правило, права и свободы определяют через категорию возможности. Так, например, Н.В. Витрук отмечал: «права и свободы личности есть материально обусловленные, юридически закрепленные возможности индивида обладать и пользоваться конкретными социально-экономическими, политическими, личными и духовными благами»<sup>1</sup>.

Чаще всего под возможностью понимается то, что при наличии определенных условий может стать реальностью. Возможность в своем внутреннем содержании состоит из большего или меньшего числа вариантов поведения, которые позволяют человеку достичь поставленных целей, превратить желаемое в действительность. В рамках обусловленной обстоятельствами возможности человек всегда обладает определенной мерой свободы поведения для превращения поставленных целей в конкретные результаты. Возможность для человека, в пределах закона, самостоятельно определять свое поведение, избирать его вид и меру, составляет то главное,

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 9.

без чего нельзя понять права и свободы. Определяя конституционные права и свободы человека и гражданина, Г.И. Комкова отмечала, что это закрепленные в Конституции РФ возможности совершать те или иные действия, избирать вид и меру поведения, пользоваться предоставленными благами для удовлетворения своих интересов и потребностей<sup>1</sup>. С категорией возможности связывается понятие прав и свобод и в конституционном праве зарубежных стран<sup>2</sup>.

В то же самое время представляется, что возможности личности, регламентируемые законодательством страны не носят абстрактного характера. Они, как уже было выделено, должны исходить из соответствующих потребностей и интересов. Ведь именно интерес представляет собой то движущее начало, которое побуждает человека вступать в общественные отношения по поводу удовлетворения соответствующих потребностей. При этом сами блага, приобретаемые личностью в процессе реализации закрепляемого за ним права составляют лишь предмет интереса, а, следовательно, не являются самоцелью.

Совершенно справедливо в этой связи А.И. Колташов отмечает, что именно в интересах находят свое выражение как потребности общественного развития, так и потребности отдельных индивидов. Интересы являются одним из важнейших мотивов человеческой деятельности, и все за что человек борется – связано с его интересом<sup>3</sup>. Исходя из этого представляется возможным определить, что в поведенческом отношении право, равно как и свобода, представляют собой меру возможного поведения субъекта, в результате которого непосредственно реализуются его интересы и опосредованно – интересы других субъектов (общества).

Обобщая изложенное, можно заключить, что конституционные права и свободы человека и гражданина – это обусловленная потребностью и

---

<sup>1</sup> Институт прав человека в России. Под ред. Г.И. Комковой. Саратов, 1998. С. 53.

<sup>2</sup> См., например: Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 121.

<sup>3</sup> Колташов А.И. Международное право и права человека: Монография. Хабаровск, 2007. С. 50.

признаваемая Конституцией РФ мера поведения или существования лица, предоставляющая ему возможности по достижению и реализации непосредственно своих интересов, опосредованно – интересов общества, в пределах, устанавливаемых самой конституцией или законом. Возможность самостоятельно, в пределах закона избирать определенный вариант поведения, предполагает в качестве своего непереносимого условия, что дозволенные и (или) признаваемые государством действия будут поддерживаться им, охраняться и защищаться от всевозможных нарушений и посягательств.

Устанавливая обозначенные возможности, законодатель в тексте Конституции оперирует двумя терминами: «права» и «свободы». Опираясь на юридическую литературу, различия между данными понятиями можно провести лишь условно. Так, Ю.П. Еременко, рассуждая о свободе человека, писал, что «свобода означает возможность человека мыслить и действовать не по внешнему принуждению, а согласно своей воле, в соответствии со своими внутренними убеждениями в целях удовлетворения как общественных, так и личных интересов»<sup>1</sup>. Главное для человека – свобода, которая должна быть средой его обитания. В сфере свободы человек реализует свой жизненный путь, реализует свои интересы и пристрастия. «Быть свободным, - писал Гегель, составляет понятие человека»<sup>2</sup>.

Личная свобода человека и гражданина – категория неоднозначная. Она может быть рассмотрена в различных аспектах. Свобода, как справедливо отметил Н.С. Бондарь, проявляется на трех уровнях: первый уровень – свобода воли, внутренняя характеристика личности, составляющая основу юридических качеств лица, как субъекта права. Второй – уровень внутренних связей – «свобода личности – самоорганизация населения». Она характеризует свободу с точки зрения состояния, положения человека в социальной общности. Третий уровень отражает свободу как деятельную

---

<sup>1</sup> Еременко Ю.П. Советская конституция и законность. Саратов, 1982. С. 86.

<sup>2</sup> Гегель Г.В.Ф. Лекции по истории философии. Кн. 1. СПб., 1993. С. 107.

характеристику личности. Сочетание всех соответствующих уровней свободы позволяет обеспечить автономию личности и возвести свободу в основу всех сфер жизнедеятельности общества<sup>1</sup>.

Права человека в отличие от свобод определяются как часть дозволенного. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности. Но, ни один набор прав не исчерпывает содержание свободы. Конституционные нормы не раскрывают всего позитивного содержания свободы личности. Правовое регулирование в этой сфере заключается, главным образом, в обеспечении, защите личной свободы с одной стороны, и определении условий, форм, границ государственного вмешательства в нее, с другой. Для общества и государства необходимо, чтобы человек развивался в условиях реальной свободы, автономии от государства.

На наш взгляд, не стоит соглашаться с мнением отдельных авторов, рассматривающих данные понятия как идентичные, указывая лишь на то, что термин «свобода» призван подчеркнуть более широкие возможности индивидуального выбора<sup>2</sup>. Более полным и убедительным будет звучать вывод Л.Д. Воеводина о наличии в них сходства и различия. Сходство определяется через правовую возможность, что же касается различий, то права свидетельствуют о возможности получения каких-либо благ, а свободы – о возможности избежать определенных ограничений со стороны государства<sup>3</sup>. Можно согласиться и с тем, что разграничение понятий «право» и «свобода» имеет практический смысл. Если государство в своем основном законе закрепило право, значит, оно берет на себя ответственность за его обеспечение. В случае предоставления субъектам свободы,

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.: Автореф. дисс. док. юр. наук. Саратов, 1997. С. 13.

<sup>2</sup> См., например: Лукашева Е.А. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 31; Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). М., 1974. С. 151 – 152; Прудников А.С., Авсеенко В.И. Конституционное право России: учебник для студентов вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2007. С. 179 и др.

<sup>3</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. С. 133 – 134.

государство берет на себя функции контроля, чтобы эту свободу индивид не мог использовать во вред другим лицам и самому государству<sup>1</sup>. Однако с позиции рассмотрения обеспечения прав и свобод, а в особенности их защиты, приводимые различия в данных понятиях представляются несущественными и на выстраивание исследуемого механизма существенным образом не влияют.

В научной литературе различаются понятия «права и свободы человека», «права и свободы гражданина» и «права и свободы личности». Это связано с тем, что субъект может рассматриваться в общечеловеческом аспекте, в плане принадлежности к определенной социальной группе и как отдельный индивид. Рассматривая категорию личности, отметим, что на ранних этапах становления прав, большое распространение получила теория, согласно которой личностью признавался лишь такой человек, который обладал индивидуальностью. Так, например, В.П. Тугаринов писал, что личность должна обладать чертами, которые свойственны лишь взрослому и психически нормальному человеку<sup>2</sup>. В.А. Кучинский сделал вывод о том, что для того чтобы человек стал личностью, он должен пройти соответствующие стадии природного и социального развития: не только достичь определенного уровня физического и психического развития, но и приобрести необходимый социальный опыт в процессе общения с себе подобными<sup>3</sup>. На наш взгляд, правы те авторы, которые рассматривают категорию «личность» как многоаспектное понятие, изучаемое различными науками. Современная социология, философия и юриспруденция доказывают, что каждый человек есть личность. Такая позиция представляется последовательно гуманистической, подлинно демократической и научно плодотворной. Главное в конституционном понятии личности – это социальная ценность человека. Понятие «личность»

---

<sup>1</sup> Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права и свободы человека. Трактовка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7. С 12 – 18.

<sup>2</sup> Тугаринов В.П. Личность и общество. М., 1965. С. 41.

<sup>3</sup> Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 22.

в Конституции РФ самая обобщенная по уровню абстракции категория, которая охватывает все разнообразие человеческих индивидуумов, их правового положения<sup>1</sup>. В этой связи каждый человек заслуживает отношения к себе как к личности.

Следует полагать, что понятие «права и свободы человека» и понятие «права и свободы личности» с точки зрения конституционно-правовой формы их закрепления и существования совпадают. Не умаляя проводящегося в философской и психологической литературе различия между человеком и личностью можно с полной уверенностью заключить, что для конституционного права такое разграничение не имеет принципиального значения. Анализ конституционных норм свидетельствует о том, что личностью, по Конституции РФ, является всякий человек. При этом для признания его личностью не имеют существенного значения его убеждения, идеалы и взгляды. Личностью в конституционном праве является любой и всякий человек, наделенный определенными правами и несущий установленные государством обязанности. И в этой связи права человека и права личности совпадают.

Это заключение подтверждается и приверженностью российского государства к соблюдению международных стандартов в области прав и свобод человека и гражданина. Права человека в международно-правовых документах означают то же самое, что и права личности. В этих документах наиболее часто используется понятие «человек». Так во Всеобщей Декларации прав человека<sup>2</sup> речь идет о правах, присущих всем людям, как членам человеческой семьи. В частности, в ст. 7 провозглашается, что «все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона. Все люди имеют право на защиту от какой бы то ни было дискриминации». Смысл этой нормы следует понимать как защиту права любого члена общества на достойное человеческое существование, как

---

<sup>1</sup> Комаров С.А. Личность в политической системе общества. Саранск, 1995. С. 15.

<sup>2</sup> Российская газета. 1998. 10 декабря.

требование видеть в каждом человеке личность. Упоминание о личности встречается достаточно редко как в международно-правовых, так и законодательных актах нашего государства. Следует согласиться с выводом Н.М. Тищенко, что использование этого понятия характерно в большей степени для публикаций научного характера<sup>1</sup>. Сходную позицию занимает и С.А. Авакьян, который утверждает, что в конституционно-правовом смысле понятие «личность» шире понятий «человек» и «гражданин», охватывает оба эти понятия. Говоря о «личности», мы подразумеваем и природно-естественные свойства, и общественные связи индивида<sup>2</sup>.

Права и свободы гражданина есть те же права человека, которые находятся под защитой государства и принадлежат каждому человеку, который находится в политико-правовой связи с государством. Права человека, как верно отметил И.Е. Фарбер, становятся фактическими правами граждан, то есть правовой реальностью внутри государства тогда, когда они признаются государством и закрепляются позитивным правом<sup>3</sup>. «Указанное деление прав и свобод, все более утрачивает свой смысл, поскольку прирожденные права человека, давно признаны всеми развитыми демократическими государствами и, таким образом, выступают одновременно и в качестве прав гражданина» - отмечает Н.И. Матузов<sup>4</sup>. В целом следует признать, что между правами человека, гражданина и личности нет абсолютной грани. Хотя стоит отметить, что права граждан имеют более ярко выраженный политический и юридический характер, чем объясняется доминирование данного термина в нормах национального права.

Определив понятие объекта конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод, обратимся к анализу самого понятия «механизм обеспечения». Наиболее распространенной в юридической литературе является точка зрения, согласно которой его содержание раскрывается через

---

<sup>1</sup> Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. Харьков. 1998. С 37 – 39.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. М.: Норма, 2005. Т. 1. С. 498.

<sup>3</sup> Фарбер И.Б. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов. 1974. С. 39.

<sup>4</sup> Матузов Н.И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. 1998. № 4. С. 42.

систему различных средств, способов и форм признания, соблюдения и защиты прав и свобод<sup>1</sup>. Сама категория «механизм» рассматривается с различных точек зрения: «механизм правового регулирования», «механизм реализации прав и свобод», «механизм правотворчества», «механизм обеспечения прав и свобод», «механизм защиты прав и свобод», «охранительный механизм» и др.<sup>2</sup>

Обращаясь к этимологическому значению данной правовой категории можно заключить, что по общепринятому мнению под механизмом понимают некоторое упорядоченное множество элементов, отвечающих установленным требованиям. Вообще «механизм» – это внутреннее устройство, система чего-либо, совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление<sup>3</sup>. Иначе говоря «механизм» – это совокупность взаимосвязанных друг с другом элементов, составляющих определенную систему, находящуюся в упорядоченном движении.

В самом широком смысле механизм обеспечения прав личности представлен в трактовке В.И. Гоймана и представляет собой «комплекс взаимосогласованных мер материально-технического, организационного, управленческого, идеологического (социально-политического) и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своим назначением обеспечить реальное действие закона, т.е. создать условия, при которых граждане, их объединения и организации согласовывают свои действия с требованиями закона, а также беспрепятственно и эффективно используют предоставляемые им

---

<sup>1</sup> См., например: Медведев С.М. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в механизме обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан // Адвокат. 2009. № 8. С. 17.

<sup>2</sup> См., например: Цымбал В.А. Механизм ограничения прав граждан // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 17; Тагиев А.С. Законность как принцип механизма правового регулирования // Гражданин и право. 2005. № 9, 10. С. 18 – 23; Лукьянова Е.Г. Механизм правового регулирования и его элементы // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 11 – 29; Теория государства и права: Учеб. под ред. проф. М.Н. Марченко М.: Зерцало, 2007. С. 120.

<sup>3</sup> См.: Словарь Русского языка. Т. 2. М., 2002. С. 262.

возможности удовлетворения многообразных интересов и потребностей»<sup>1</sup>.

Исходя из этого, конституционный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина, будучи интегративным феноменом, получает качественную определенность через функциональное единство своих компонентов. В их число могут быть включены:

1. конституционно-правовые нормы, обеспечивающие закрепление прав и свобод, составляющих основу правового статуса человека и гражданина в государстве, а также средств и способов их охраны и защиты (основание функционирования всего механизма);

2. общеправовые и институционные принципы, обеспечивающие функционирование политико-правового пространства, которое стимулирует, либо наоборот делает невозможной реализацию интересов личности и закрепляемые в государстве посредством института основ конституционного строя;

3. объекты, на которые направлено действие механизма обеспечения;

4. субъекты, в обязанность которых вменяется обязанность по реализации определенных средств и способов обеспечения;

5. сами средства и способы обеспечения, которые состоят в формировании определенных условий, направленных на беспрепятственную реализацию соответствующих прав и свобод, а также гарантий их охраны и защиты как со стороны государства, так и негосударственных формирований (проявляются в форме определенных процессуальных действий и процедур).

Исходя из приводимого перечня, можно в самом общем виде сформулировать понятие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности. Он представляет собой определенную систему органов и правовых средств, закрепленных в Конституции РФ, обеспечивающих наиболее полную и эффективную реализацию прав и свобод человека и гражданина, охрану их от противоправных посягательств

---

<sup>1</sup> Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации законов в современных условиях // Государство и право. 1991. № 12. С. 12 – 13.

и нарушений, а также создающих предпосылки для их защиты. Понятие «механизм обеспечения прав и свобод», являясь очень близким по своему содержанию к понятиям «механизм защиты прав и свобод» и «механизм охраны прав и свобод», составляет структурный элемент конституционной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите конституционных и иных прав граждан. Представляется, что данные понятия взаимосвязаны друг с другом и соотносятся как части единого целого. Исходя из этого, комплексное рассмотрение данной обязанности государства, по мнению автора, невозможно без уяснения характера всей деятельности государства по обеспечению беспрепятственной реализации прав человека.

В поддержку такого формата исследования можно привести следующее. Во-первых, - каждая из закрепленных в ст. 2 Конституции Российской Федерации составляющих обязанности российского государства побуждает его к определенным характерным действиям, так или иначе обеспечивающих применение определенных средств и методов. Так, обязанность признания прав и свобод проявляется в конституционном и законодательном закреплении прав и свобод человека и гражданина; обязанность их соблюдения требует от российского государства создания и развития соответствующих гарантий и установления юридических механизмов их реализации; несение обязанности защиты побуждает его к ликвидации препятствий в правомерном осуществлении прав и свобод, к наказанию виновных, допустивших их нарушения, а также к безоговорочному и полномасштабному восстановлению нарушенного права.

Во-вторых, такая триединая обязанность осуществляется всем аппаратом государства и иными субъектами права. Исходя из конституционных положений, прерогатива признания прав и свобод принадлежит государству в лице его федеральных органов законодательной власти, уполномоченных на то народом. Обязанность соблюдения возлагается на Президента РФ, органы исполнительной власти, органы

местного самоуправления и их должностных лиц. Защита же обеспечивается еще большим кругом субъектов: помимо названных, данная обязанность реализуется судебными органами, прокуратурой, органами внутренних дел и иными правоохранительными органами и отдельными должностными лицами.

В-третьих, несмотря на наличие схожих элементов, каждая из этих обязанностей имеет свои особенности функционирования, что позволяет различать, противопоставлять и сравнивать их друг с другом. Так, конституционное признание прав и свобод гражданина осуществляется государством однократно и не ограничивается каким-либо периодом действия. Позиция государства, в данном случае, определяется высшим нормативным правовым актом страны (ст. 2, ч.1 ст. 17 Конституции Российской Федерации) и не требует регулярного тому подтверждения. Соблюдение же государством заявленных прав и свобод – сложный и непрерывный процесс, соотносимый с деятельностью его органов. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а также обеспечиваются правосудием. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина требует правомерного, конституционно и законодательно определенного поведения публичных и иных субъектов.

Отличительной чертой защиты прав и свобод является ее актуализация лишь при проявлении противоправного действия того или иного субъекта правоотношений, наличия посягательства на права и свободы лица или их прямое нарушение. Она может возникать как по инициативе публичных структур и их полномочных представителей, так и тех, чьи права и свободы нарушены. Осуществляется такая защита как самим пострадавшим от противоправного деяния, так и иными субъектами. Меры защиты, применяемые в этом случае органами государства, проявляют некую схожесть с мерами ответственности, которые должен понести виновный в

нарушении права субъект. Они также выступают в механизме обеспечения видом государственного принуждения и выражаются в том, что устанавливаются от имени государства в правовых нормах, реализация которых во всех случаях обеспечивается силой. Однако меры защиты отличают от юридической ответственности основания применения и их направленность на ликвидацию последствий нарушения прав человека, закрепленных в нормах правовых актов, а также на восстановление последних<sup>1</sup>.

Особо Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 45 выделяет государственную защиту прав и свобод, которая, в свою очередь, относится к способам юридической защиты поправленных прав. Отметим, что согласно ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, российское государство обязуется: «обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты»<sup>2</sup>. Таким образом, можно сделать вывод, что весь конституционно-правовой механизм государства, все его конституционные процедуры направлены на справедливую и всестороннюю реализацию, охрану и защиту прав человека. В качестве подструктурных элементов здесь выступают: «механизм защиты и охраны», «механизм восстановления нарушенных прав» и «механизм воспитания». Механизм обеспечения прав и свобод личности, по своей сущности, составляет значительную часть всего конституционного

---

<sup>1</sup> См.: Мамичева С.В. Права жертв преступлений и злоупотреблений властью // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 31 – 38.

<sup>2</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Вед. ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

механизма, т.к. государство (его органы) выступает единственным гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, можно согласиться с мнением Л.А. Григоряна, согласно которому понятие «обеспечение» является родовым по отношению к понятиям «охрана» и «защита»<sup>1</sup>. Оно включает в себя всю систему политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных мер и условий, направленных на наиболее полное пользование личностью социальными благами. Тем не менее, при видимой взаимосвязи и взаимозависимости категорий охраны и защиты, они имеют и собственные признаки, которые позволяют их различать, хотя данная граница и является достаточно условной.

В юридической литературе понятия охраны и защиты рассматриваются либо как тождественные<sup>2</sup>, либо «защита» выступает как более узкая категория по сравнению с «охраной»<sup>3</sup>, либо каждое из них наделяется самостоятельным содержанием<sup>4</sup>. В общих чертах, охрана сводится к предупреждению нарушений прав и свобод, устранению причин, их порождающих и способствованию, таким образом, реализации предоставляемой правом возможности. Защита же выражается посредством принудительного способа осуществления, либо восстановления права, применяемого в установленном порядке компетентными органами (управомоченным лицом) в случае невозможности их беспрепятственной реализации самим субъектом, вызванной фактом их нарушения.

---

<sup>1</sup> См.: Григорян Л.А. Конституции СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982. С. 13 – 14.

<sup>2</sup> См.: Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 95; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997. С. 77 – 92.

<sup>3</sup> Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005. С. 135; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 130 – 131.

<sup>4</sup> См.: Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 83; Корешкова И.Н. Конституционные права и свободы советских граждан и их развитие в текущем законодательстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 18 – 22.

Подводя итог данному рассуждению, можно отметить позицию Г.Н. Комковой, которая в качестве конечной цели деятельности государства рассматривает именно обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Достижение же этой цели неразрывно связано с обязанностью государства создавать систему охраны прав и свобод, а также устанавливать юридические процедуры их защиты<sup>1</sup>. Таким образом, конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод проявляет себя посредством признания, соблюдения, охраны и защиты прав и свобод личности. Действие данного механизма раскрывается как в деятельности основного обязанного субъекта – государства, так и в деятельности иных лиц и обусловлено нормами конституционного права.

Исходя из вышесказанного, определим конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как упорядоченное множество конституционно обусловленных и взаимосогласованных элементов, включая систему уполномоченных органов и правовых средств, функционирование которых направлено на беспрепятственное осуществление управомоченным субъектом возможности удовлетворения обусловленного потребностью непосредственно своего интереса, а опосредованно – интереса иных лиц (общества) и выражается посредством признания, соблюдения, охраны и защиты прав и свобод личности, а также установления соответствующих гарантий их реализации.

Подытоживая весь исторический опыт развития определяемого механизма в России, можно сделать вывод, что возникновение научно обоснованных взглядов и формирование отдельных правовых установок на деятельность государства по обеспечению прав и свобод человека и гражданина уходит своими корнями в наше дореволюционное прошлое. Идеи свободы, прав личности, их обеспечения и защиты, всеобщего равенства и справедливости, получившие широкое распространение в

---

<sup>1</sup> См.: Комкова Г.Н. Равная защита прав гражданина – конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы / Под ред. Г.Н. Комковой. СПб., 2001. С. 7.

государствах Европы и в США, не были чужды политико-правовой мысли царской России. Однако возникли они гораздо позднее и были известны только в узком профессиональном кругу.

Переломным моментом в осмыслении проблем обеспечения прав и свобод человека в России явилась отмена крепостнической системы, существовавшей в Российской империи вплоть до 1861 года. Именно с этого момента наблюдается некоторая либерализация проводимых социально-экономических и политических реформ, послуживших провозглашению гражданских прав и свобод. Более существенный вклад в развитие концепции прав и свобод личности внесли советские ученые, хотя этот период и отличался, по утверждению Ю.В. Костина «фактическим отказом от признания личных прав и свобод в пользу специфических коллективистских прав, которые на деле оказывались привилегиями и неравенством»<sup>1</sup>. С этого момента, по существу, и начал формироваться конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В целом, анализ источников показывает, что исторический процесс никогда не проходил гладко, постоянно сопровождался острыми социальными битвами за права человека. В условиях российской действительности идея обеспечения интересов народа со стороны государства была исторически обусловлена и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Можно справедливо отметить, что каждому поколению нужно вновь и вновь бороться за свои права, что человечество еще не оказалось в ситуации, когда не требуется усилий для поддержания и защиты своих прав. Одним из главнейших инструментов в деле такой защиты, в деле обеспечения реальности прав каждого индивида, на наш взгляд, должен стать институт государственной защиты прав и свобод человека и гражданина с опорой на международные стандарты. Именно от того, насколько власть

---

<sup>1</sup> Костин Ю.В. Идеи обеспечения прав человека в истории политико-правовой мысли России и современность // Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении: Материалы международной научно-практической конференции, 9 октября 2008 г. Белгород, 2008. С. 67.

может обеспечить каждому гражданину и любому лицу, законно находящемуся на его территории внутреннее ощущение защищенности его прав и свобод, будет зависеть успешность деятельности самих органов государства, а также эффективность их взаимоотношений как внутри, так и с другими государствами.

## **§ 2. Тенденции модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на современном этапе**

Как было отмечено ранее, механизм обеспечения прав и свобод личности представляет собой достаточно динамичное политико-правовое явление, которое в своем развитии напрямую коррелирует с характером складывающихся в настоящий период времени конституционно-правовых отношений, актуальными запросами общества, структурой механизма государства и т.п. Начало современной модернизации рассматриваемого механизма было положено с провозглашения в ст. 2 Конституции РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью и возложением обязанности на государство по их признанию, соблюдению и безусловной защите. Все это должно было найти отражение в принятии нового законодательства, создании новых, либо переориентировании деятельности уже существующих институтов правовой защиты, совершенствовании форм и методов их работы, повышении культуры мышления самих граждан, должностных лиц и общества в целом и т.п.

Кроме того, в первоочередном порядке в соответствие столь высоким требованиям должна была быть приведена и деятельность государственного аппарата, в том числе правоохранительных органов. Анализ проводимых масштабных преобразований позволяет выявить ряд тенденций, имеющих значение для исследования как самого конституционно-правового механизма

обеспечения прав и свобод человека и гражданина, так и определения в нем места и роли органов внутренних дел Российской Федерации. Следует определить, что характер модернизации рассматриваемого механизма в наиболее четкой форме прослеживается на примере совершенствования средств и методов обеспечения прав и свобод личности. Их, в свою очередь, можно подразделить на общие и специальные.

К общим средствам и методам можно отнести осуществление и следование в общественно-государственной жизни принципам правового демократического государства, политического плюрализма и свободы выражения мнений, рыночной экономики и свободы экономического пространства, социального государства, в котором носителем суверенитета и единственным источником власти является его многонациональный народ, разделения властей и верховенства права и др. Эти принципы пришли на смену тоталитарному политическому режиму советского государства и действуют во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. Выражаются они путем установления, соблюдения и защиты соответствующих основ конституционного строя, в рамках которого протекает вся общественно значимая жизнедеятельность личности, общества и государства.

Существенное значение на современном этапе развития конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина приобретают институты гражданского общества. В отличие от предыдущего исторического развития отечества, взаимодействие гражданского общества, как относительно самостоятельной сферы общественной жизни, с органами государственной власти характеризуется не противостоянием, а построением компромиссного диалога, ориентиром которого выступают права и свободы личности, необходимость и уровень их соблюдения и обеспечения.

Специальные средства и методы можно разделить на правовые (нормативно-юридические) и институционные. При анализе первых из них можно отметить приверженность в правотворческой деятельности последних

лет общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, которые являются составной частью ее правовой системы. Безусловно, доминирующее значение в действительности исследуемого механизма имеет вопрос правовой регламентации как непосредственно правового статуса человека и гражданина, так и возможностей ограничения и способов защиты поправленных прав.

Что касается нормативного закрепления правового статуса, то здесь следует отметить, что помимо провозглашения самих прав и свобод, которые, кстати, заняли первые позиции в структуре Конституции РФ, конституционное закрепление получила обязанность государства по обеспечению и защите опосредованных ими благ. Это, в свою очередь, предопределило процесс соответствующего нормативного закрепления механизма реализации данной обязанности. Такой механизм находит выражение как в нормах самой Конституции, так и в нормах текущего законодательства. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации за каждым признается право на жилище, а в ч. 2 этой же статьи закрепляется обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления данного права. Для уяснения механизма обеспечения и защиты прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, Конституция РФ отсылает к нормам Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>, который, в свою очередь, в качестве правоустанавливающего документа называет указ Президента РФ. В частности, в ст. 5 указывается, что именно указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения определяет исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод, а также государственные органы, ответственные за осуществление мер,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

применяемых в условиях чрезвычайного положения.

Относительно правообладателей, имеющих возможность требовать реализации в отношении себя определенных мер можно заключить, что ими являются лица с различным правовым статусом, особенности которого обуславливают специфику реализации в отношении них механизма обеспечения и защиты. Трудно не согласиться, что подавляющее большинство таких мер применяется в отношении собственных граждан, подтверждение чему можно найти в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ.

Однако, позиция законодателя в отношении лиц, имеющих российское гражданство на разных этапах становления конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод, была неоднозначной. Конституцией РФ прямо установлено, что приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации осуществляется в соответствии с федеральным законом. Этим же актом, по всей видимости, предполагается устанавливать смысловую сущность института гражданства, что, как показывает опыт, осуществлялось законодателем нередко в нарушение основных принципов обеспечения и защиты прав человека.

Достаточно вспомнить, что в недалеком прошлом под гражданством законодатель понимал наличие политико-правовой связи между гражданином и государством. Данный факт, как представляется, ставил в зависимость от линии государственной политики лицо, пожелавшее приобрести гражданство Российской Федерации, а также создавал реальную угрозу возможности лишения права быть гражданином России ввиду неразделения взглядов и убеждений ее политических лидеров. Тем самым, значительная категория лиц могла быть лишена возможности на обеспечение и защиту государством своих прав и свобод в полном объеме, которая могла быть предоставлена исключительно гражданам, как приверженцам устоявшихся политических убеждений.

Отметим, что данная ситуация изменилась в лучшую сторону лишь с принятием нового федерального закона, регулирующего вопросы

гражданства Российской Федерации<sup>1</sup>. Однако и этот нормативный правовой акт встречает неоднозначные оценки теоретиков и практиков, которые критикуют ряд его положений как не в полной мере отвечающих конституционным требованиям и обладающих двойственностью и непоследовательностью<sup>2</sup>. Наибольшую критику, полагаем, должен вызвать факт исключения из определения гражданства Российской Федерации категории «взаимной ответственности» человека и государства. Видится, что именно законодательное закрепление ответственности государства перед своим гражданином, основанной на «признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека», предопределяет действенную реализацию всего механизма обеспечения и защиты прав и свобод граждан. К сожалению, на сегодняшний день законодатель отказался от такой формулировки, что лишний раз свидетельствует о несовершенстве механизма обеспечения, а также о неприятии государством всей полноты ответственности за нарушение прав человека, как в отношении собственных граждан, так и в отношении иных лиц.

Примечательно в этой связи, что рассматриваемый закон все же упоминает о такой форме активности государства, как «защита». Однако не совсем ясно, почему данное обязательство адресуется лишь гражданам России, находящимися вне пределов территории Российской Федерации. Складывается впечатление, что государство допускает возможность нарушения данного вида прав только за его пределами. Настораживает в этой связи и непродуманное дублирование в ст. 7 рассматриваемого закона положения ч. 2 ст. 61 Конституции РФ («Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»). Такой контекст допускает толкование первичности защиты по отношению к покровительству и связанность последнего с осуществлением мер защитного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>2</sup> См., например: Павлушкин А. Прием в гражданство и «приказное» правотворчество // Законодательство и экономика. 2002. № 9. С. 11; Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус // Гражданин и право. 2002. № 10. С. 29.

характера. Проводя юридический анализ соответствующих формулировок, буквально выявляется, что российское государство предоставляет покровительство своим гражданам лишь в случае нарушения их прав и свобод, и то лишь потому, что оно обязано включиться в процесс защиты нарушенного права.

Более убедительно, на наш взгляд, выглядела бы формулировка, согласно которой Россия предоставляет покровительство и обеспечивает защиту своих граждан за ее пределами. Такое положение в федеральном законе (пусть даже без изменения конституционной нормы) позволило бы, в первую очередь, усмотреть первичность покровительства, проявляющегося, прежде всего, в издании нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правового статуса российского гражданина как внутри государства, так и за его пределами в силу единства и равенства гражданства. Во-вторых, покровительство гражданам не связывалось бы с включением механизма защиты своих граждан и не зависело бы лишь от проведения конкретных процессуальных действий, направленных на скорейшее восстановление нарушенных прав.

Отметим, что названным законом предусматривается и обязанный субъект, содействующий тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность защищать их права и охраняемые законом интересы. В качестве таковых закон рассматривает органы государственной власти, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за пределами России (ст. 7). По нашему мнению, данное установление значительно сужает круг субъектов, в обязанность которых вменяется защита своих граждан. Обратившись к ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, становится ясным, что к органам государственной власти относятся лишь Президент Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ. Следовательно, из данного перечня исключаются прокуратура Российской Федерации, следственные органы, Счетная палата РФ,

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и ряд других органов, правозащитный потенциал которых представляется достаточно весомым.

Таким образом, поскольку рассматриваемой статьей Конституции РФ не все органы государства, включенные в механизм обеспечения прав и свобод, относятся к государственной власти, считаем целесообразным изменить в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» формулировку «органы государственной власти», на «государственные органы». Такое включение позволит в полном объеме применять механизм государственной защиты к правам и свободам граждан Российской Федерации и в большей степени будет соответствовать положению ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, провозглашающему защиту и покровительство своим гражданам от имени всей Российской Федерации.

Следующее направление совершенствования механизма обеспечения прав и свобод связано с правовым положением иностранных граждан. Основополагающим при анализе данного вопроса будет выступать положение ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Рассматривая такое утверждение в неразрывной связи со ст. 2 Конституции РФ, можно прийти к выводу, что на иностранных граждан, законно находящихся на территории Российской Федерации, так же как и на граждан России, в полной мере распространяется действие механизма обеспечения прав и свобод, которыми они пользуются в силу положений ст. 62 Конституции РФ. Однако по поводу формулировки данной статьи необходимо сделать немаловажное замечание.

В конституционном праве зарубежных стран наряду с употреблением понятия гражданства, известен институт подданства, который характерен для монархий. Так, например, подданными признаются лица находящиеся в

правовой связи с государством в Бельгии, Великом Герцогстве Люксембург, государстве-городе Ватикан<sup>1</sup>. Отметим также, что институт подданства находит отражение как в научной литературе по правам человека<sup>2</sup>, так и в ряде нормативных правовых актов Российской Федерации<sup>3</sup>. Исходя из буквального толкования ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, можно заключить, что ее действие на указанную категорию лиц не распространяется, а, следовательно, возможности пользоваться механизмом обеспечения принадлежащих (точнее «не принадлежащих») им прав не предоставляется. Это противоречит самой идее конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому необходимо внести редакционное уточнение в текст рассматриваемой статьи, добавив после слов «иностранные граждане» в скобках «подданные», как это сделано в ряде нормативных правовых актов, определяющих правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

Рассматривая далее основные направления развития и совершенствования правовых (нормативно-юридических) средств и методов механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации отметим, что в настоящий момент он распространяется не только на лиц, относящихся к общим статусным категориям (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства), но и на тех, чей статус определен как специальный, например, вынужденный переселенец или беженец. В тексте конституции нет упоминания о данных обладателях прав, что, на наш взгляд, вызвано исключительностью, ситуативностью и

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. 3-е изд., перераб. и доп. (Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев). М.: изд-во НОРМА, 2003. С 126.

<sup>2</sup> См., например: Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004. С. 73; Теория государства и права: Учебник под ред. М.Н. Марченко. М.: Изд-во «Зерцало», 2004. С. 20.

<sup>3</sup> См., например: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1; Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; Федеральный закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269 и др.

временной ограниченностью существования данных категорий статусов. Регулирование вопросов, связанных с существованием, признанием и правовым обеспечением данной категории лиц отдано на откуп текущему законодательству<sup>1</sup>.

Не ставя перед собой цель, охарактеризовать особенности правового положения вынужденного мигранта, остановимся на некоторых аспектах обеспечения их прав. Учитывая, что вынужденным переселенцем в соответствии с законом признается гражданин России, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и т.п., он имеет все конституционные права и свободы, реализация которых в связи со сложившейся ситуацией обретает дополнительные гарантии, предусмотренные законодательством.

Однако, при буквальном толковании указанного закона, не совсем ясным представляется, почему дополнительные гарантии, предусмотренные для лиц, признанных вынужденными переселенцами, не могут в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона «О вынужденных переселенцах», распространяться на лиц, совершивших какое-либо тяжкое преступление. Если законодатель, устанавливая норму о том, что вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление подразумевал, что оно обращается в уполномоченные органы за таким признанием с целью скрыться от уголовного преследования, то данное положение представляется вполне обоснованным. Однако если понимать данную норму с позиции возможности отказа лицу, отбывшему наказание за совершение

---

<sup>1</sup> Основной объем правового регулирования закрепляется Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425 и Законом РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

тяжкого преступления и вынужденному покинуть место жительства в признании его вынужденным переселенцем, данное ограничение считаем противоречащим ст. 2, ч. 2 ст. 6, ч. 1 и 2 ст. 19, ч. 1 ст. 45, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Отметим, что необходимость отказа в признании статуса вынужденного переселенца за лицом, совершившим преступление против мира и человечности, в силу высокой общественной опасности данного вида преступных деяний, нами не оспаривается и видится оправданной. Целесообразным в этой связи считаем изложение данной нормы как закрепляющей невозможность признания вынужденным переселенцем лица, совершившего преступление против мира, человечности или преследуемого за совершение другого тяжкого преступления, признаваемого таковым законодательством Российской Федерации.

Проведенный анализ позволяет говорить о существовании объективных отличий в правовом статусе различных категорий физических лиц. Представляется, что наличие не только универсальных (судебных, административных) правозащитных средств, но и субъектно-ориентированных мер в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, позволит говорить о комплексном подходе государства к реализации своей конституционной обязанности. Именно существованием данной потребности, на наш взгляд, вызвано обилие принимаемых ежегодно правовых актов в отношении защиты отдельных категорий лиц, как на федеральном, так и региональном уровнях<sup>1</sup>.

Говоря о специальных правозащитных механизмах, стоит упомянуть в качестве объекта государственной защиты и коллективный (групповой) субъект. Так анализ норм Конституции РФ выявляет в качестве направлений

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534; Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011, № 1. Ст. 48; Закон Хабаровского края от 19 января 2005 г. № 248 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Приамурские ведомости. 2005. № 17 (3392).

государственной защиты права коренных малочисленных народов (ст. 69), национальных меньшинств (п. «в» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 72), исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей (п. «м» ч. 1 ст. 72). В российском законодательстве проблема обеспечения и защиты прав национальных меньшинств остается в целом нерешенной. Изданные на сегодняшний день в России федеральные законы в сфере национальных отношений адресуются, как правило, коренным малочисленным народам, которые составляют лишь небольшую часть национальных меньшинств в нашей стране<sup>1</sup>.

Анализ нормативных документов, устанавливающих правовые основы гарантий для народов, осознающих себя самостоятельными этническими общностями, помимо судебных и административных механизмов защиты позволяет выявить и иные законодательно установленные правозащитные средства. Так, для граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, предусмотрена возможность коллективной формы защиты своих прав посредством объединения в форму национально-культурного самоопределения – национально-культурную автономию. Данный вид добровольной самоорганизации граждан предоставляет им возможность самостоятельного решения вопросов в целях сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры<sup>2</sup>.

В аспекте указанного закона необоснованным представляется адресация возможности обеспечения прав национальных меньшинств путем создания национально-культурных автономий только гражданам Российской

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; Концепция федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года» (Утв. Распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 1661-р) // СЗ РФ 2007, № 48 (часть II). Ст. 6029.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

Федерации. Данное положение представляется противоречащим ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, где право на объединение гарантируется каждому и провозглашается свобода деятельности общественных объединений. Курс на признание рассматриваемого права за каждым был поддержан Российской Федерацией и при ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (1995 г., подписана Россией в г. Страсбурге 28 февраля 1996 г.), которая также не устанавливает ограничений на защиту прав национальных меньшинств в зависимости от наличия у них гражданства государства проживания. Более того, ратификация состоялась с заявлением от имени Российской Федерации, согласно которому попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств-участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств<sup>1</sup>.

В свете данного заявления указание в ФЗ «О национально-культурной автономии» лишь на граждан РФ представляется более чем странным. Считаем необходимым внести изменения в ст. 1 данного ФЗ и привести ее в соответствие с нормами Конституции РФ, согласно которым право на национально-культурное самоопределение в форме объединения в национально-культурные автономии будет признаваться не только за гражданами России, но и за иностранными гражданами, а также лицами без гражданства, постоянно проживающими на занимаемой территории.

Немаловажное значение при рассмотрении тенденций модернизации правовых (нормативно-юридических) средств и методов обеспечения прав и свобод личности имеет вопрос ограничения последних. Наиболее интересной с исследовательской точки зрения представляется деятельность государства по ограничению прав и свобод одного лица в целях защиты прав и интересов другого. Необходимость такого ограничения объясняется тем, что сама

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

природа общественного существования, различия в понимании правовой свободы составляющих это общество индивидов не позволяют гарантировать абсолютную свободу каждого, поскольку без соблюдения определенных социальных запретов и ограничений индивид не может выступать как член социальной общности. Именно установление законодательных и, прежде всего, конституционных критериев допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина, является одним из важнейших элементов, а равно и формой реализации механизма их обеспечения в Российской Федерации.

В настоящее время в теории конституционного права не достигнуто единства мнений по данному вопросу. Так, В.И. Крусс, предлагает исходить из «смысловой целостности конституционного текста и определяющего значения преамбулы и всей главы 1 Конституции РФ», утверждая тем самым, «что «высшая» ценность прав и свобод человека не превалирует над идеалами, выраженными в Преамбуле и закрепленными в Основах конституционного строя»<sup>1</sup>. Наряду с этим предполагается исходить из определенной «субординационной» последовательности при системном размещении прав и свобод в тексте Конституции. Можно согласиться с данным суждением, ведь действительно, как соотносить, например, охрану земли и других природных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9) с охраной частной собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 35)? Из буквального толкования ст. 2 Конституции Российской Федерации очевидно, что приоритет в данном случае отдается правам и законным интересам частного владельца. Однако расстановка акцентов по ограничению того или иного права в зависимости от порядкового номера, присваиваемого текстом Конституции РФ, представляется неверной. Думается, что каждый отдает предпочтение осуществлению своего права на жизнь в благоприятной окружающей среде, свободно распоряжаясь своими способностями к труду и получая за это соответствующее вознаграждение, праву существования лишь

---

<sup>1</sup> См.: Крусс В.И. Злоупотребление правом: Учеб. пособие. М., 2010. С. 28 – 33.

при соблюдении соответствующих гарантий реализации права на жизнь.

В качестве еще одной точки зрения на систему рассматриваемых критериев, можно привести рассуждения Л.А. Шарниной, которая относит к основаниям ограничения прав и свобод личности соотношение понятий частного и публичного интересов в праве. «Поскольку в публичном интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, ограничение прав и свобод личности вполне возможно, исходя из публичных интересов. В таком соотношении частного и публичного интереса заключается социальная справедливость». Очевидно, что при данном подходе «ограничение права производится не в пользу какого-то иного лица, а в пользу общего блага, значит и блага лица, права которого ограничиваются»<sup>1</sup>. Думается, совершенно «справедливо» в соответствии с таким подходом реализация женщиной права на искусственное прерывание беременности на соответствующих сроках<sup>2</sup> по собственному желанию, а тем более по социальным показаниям, допускает ограничение права на свободу совести врача, производящего данное медицинское вмешательство. Однако, приводимое основание ограничения недопустимо в случае, когда права и интересы одного лица противопоставляются не общественным интересам «многонационального народа, соединенного общей судьбой на своей земле»<sup>3</sup>, а интересам другого лица.

Из всего вышесказанного можно заключить, что настоящая редакция ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, позволяющая ограничивать права и свободы человека и гражданина в интересах других лиц не в полной мере соответствует принципам справедливости и не способствует расстановке приоритетов прав и свобод при пересечении интересов различных субъектов – обладателей таких прав. Наиболее удачной и полной,

---

<sup>1</sup> Шарнина Л.А. Частные и публичные интересы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 5.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

на наш взгляд, была бы формулировка данного положения, ставящая в зависимость осуществление прав и свобод не только от принципа ненарушаемости прав и свобод других лиц, но и от соблюдения целей принятия Конституции Российской Федерации и, в том числе, целей провозглашения самих прав и свобод, отражаемых в Преамбуле Конституции РФ, а также от сохранения незыблемости основ конституционного строя. Именно такой принцип закреплен в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: «1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. 2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>1</sup>. По всей видимости, разработчики проекта конституции настолько устали от господствовавших большую часть XX-го века идей коллективизма, что в спешке, либо умышленно, не упомянули даже о тех разумных пределах существования рассматриваемого механизма, которые обеспечивают достойную жизнедеятельность не только суверенной государственности, но и нынешних и будущих поколений индивидуумов.

Следующим вариантом ограничения прав и свобод человека и гражданина в рамках реализации механизма их обеспечения в Российской Федерации, является ограничительный способ их закрепления в тексте Конституции РФ. Так, анализ гл. 2 Конституции Российской Федерации позволяет говорить о существовании определенных условий, при соблюдении которых индивид может стать носителем конституционных прав и свобод.

С одной стороны, например, понятно стремление разработчиков

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

Конституции РФ избежать перегрузки данного нормативного акта, отразив в его тексте лишь основные и наиболее существенные права и свободы человека и гражданина. Исходя из этих позиций, в ст. 55 включено положение о недопустимости толкования факта перечисления этих прав в конституции как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Однако совершенно неоправданным представляется положение ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, ставящее в зависимость объем прав и свобод граждан России, признаваемый и гарантируемый государством, от общепризнанных принципов и норм международного права. С приводимым положением можно согласиться, рассматривая права и свободы и соответствующие гарантии применительно к человеку, однако, в отношении собственных граждан, государство, обладающее суверенитетом, в котором сложились определенные культурные, этнические и иные традиции, народный менталитет, вправе признавать права и использовать гарантии их реализации в расширение тех объемов, которые подчас навязываются нам мировым сообществом.

Недостаточная регламентация прав и свобод, а также гарантий их реализации, рано или поздно может привести к тому, что Россия утратит самостоятельность в определении объема обеспечения и способов защиты прав и свобод своих граждан. Нависает угроза попадания в зависимость в данном вопросе от мирового сообщества, в котором все заметнее в настоящее время проявляют себя двойные стандарты и антироссийские настроения, диктуемые экономически господствующим государством или группой государств, действующих в своих интересах и в интересах собственных граждан. На наш взгляд, более обоснованным было бы вместо ограничительной формулировки «и в соответствии с настоящей Конституцией», использовать расширительную «а также в соответствии с настоящей Конституцией», что предполагало бы возможность корректировки мировых стандартов в области прав человека и приведения их в соответствие с политикой нашего государства в области обеспечения и защиты

естественных прав и свобод российского народа.

Следующей возможностью ограничения прав и свобод человека и гражданина является их ограничение федеральным законом «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55), а также установление отдельных ограничений прав и свобод Федеральным конституционным законом «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя» (ч. 1 ст. 56). Из приведенного становится ясным, что ограничения допускаются только при наличии соответствующего федерального или федерального конституционного закона, содержащего исчерпывающий перечень допустимых ограничений, а также указывающего цель, на достижение которой должны быть направлены вводимые ограничения и которая предусматривается соответствующей статьей Конституции РФ. Данное установление закономерно соотносится с положением п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации, относящего вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина к исключительному ведению Российской Федерации. Однако, анализируя текст Конституции РФ, А.В. Должиков, например, отмечает, что ограничение отдельных прав связывается законодателем просто с законом, без отсылки к его типу (право на информацию о частной жизни – ч. 2 ст. 24; свобода экономической деятельности – ч. 1 ст. 34; право частной собственности – ч. 1 ст. 35). «Поэтому можно утверждать, что в последнем случае буквальный смысл норм Конституции РФ допускает ограничение этих основных прав законами субъектов РФ. Эту мысль подтверждает отнесение ряда отраслей законодательства (трудовое, административное, семейное и др.) к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 15.

Думается, подобное толкование рассматриваемого факта является недопустимым. Такая свобода деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации может быть оправдана в рамках расширения объема прав и механизмов их реализации для лиц, проживающих на территории соответствующего субъекта при соблюдении условия непротиворечия их федеральному законодательству. Деятельность же по введению дополнительных ограничений, на наш взгляд, будет противоречить смыслу конституционного регулирования основных прав и свобод. Выход из такой ситуации видится в построении такого механизма обеспечения, при котором обоснованные ограничения могут вводиться органами государственной власти субъектов РФ только при прямой передаче им таких полномочий федеральным или федеральным конституционным законом с указанием допустимых пределов ограничения.

О несоблюдении рассматриваемого условия ограничения прав и свобод свидетельствует и анализ отдельных федеральных нормативных правовых актов. Так, например, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>, определяет указ Президента Российской Федерации в качестве документа, вводящего соответствующие ограничения, а также оставляет в компетенции Президента Российской Федерации и установление исчерпывающего перечня временных ограничений прав и свобод граждан России и иных субъектов прав (п. «д» ст. 5). Дальнейшее же перечисление в тексте указанного Федерального конституционного закона мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения, проходит под заголовками «может предусматриваться» (ст. 11), «могут быть предусмотрены» (ст. 12, 13), что, в определенных случаях, может быть оценено в качестве положений, носящих рекомендательный характер.

Представляется, что такая формулировка, позволяющая главе государства по своему усмотрению устанавливать перечень ограничений

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

прав и свобод, может привести к узурпации властных полномочий на фоне наблюдающейся в последнее время централизации государственной власти в Российской Федерации. Считаем, что положения рассматриваемого закона нуждаются в доработке в плане установления исчерпывающего перечня ограничений, вводимых в зависимости от целей, для достижения которых на той или иной территории объявляется чрезвычайное положение, а также отнесения к компетенции Президента РФ лишь оглашения в каждом конкретном случае указанной цели и отсылке органов и лиц, полномочных принимать меры по ограничению прав и свобод к уже имеющейся статье федерального конституционного закона.

Из всего сказанного можно заключить, что приведенные ограничения являются необходимым атрибутом конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, который в Российской Федерации все еще нуждается в самостоятельной разработке и совершенствовании. Задача же современного общества заключается в том, чтобы, как справедливо отметил В.Е. Чиркин, «иметь необходимые научные наработки, чтобы быть в готовности заранее, а не в спешке решать новые задачи»<sup>1</sup>. Успешность решения таких задач, по нашему мнению, будет зависеть от того, насколько слаженными будут действия всех звеньев органов государственной власти, особенно на пути превращения прав и свобод человека и гражданина в «высшую ценность».

Что касается последнего выделенного элемента правовых средств и методов обеспечения прав и свобод человека и гражданина – способов защиты поправных прав, следует отметить, что основной тенденцией явилось расширение возможностей отстаивания и восстановления прав и свобод личности. Так, Конституция Российской Федерации предусматривает различные способы защиты:

- 1) государственную защиту (ст. 2, ч. 1 ст. 45, ч. 2 ст. 61);

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Россия, конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5. С. 6.

2) защиту прав и свобод органами местного самоуправления (ст. 18, 33, 40);

3) защиту прав и свобод общественными объединениями, профессиональными союзами и правозащитными организациями (ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 48);

4) самозащиту прав и свобод человека и гражданина, включающую:

а) подачу жалоб, заявлений и предложений (обращений) в любые государственные органы и органы местного самоуправления непосредственно, а также использование в этих целях средств массовой информации (ст. 33);

б) публичные выступления граждан (ст. 31);

в) гражданско-правовая, административно-правовая и уголовно-правовая защита своих прав путем использования любых, не запрещенных законом способов (ч. 2 ст. 45);

г) обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46).

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина выступает главной и основной формой защиты в конституционно-правовом механизме их обеспечения. Это обусловлено тем, что личность и государственная власть – это органически взаимосвязанные явления. Государственная власть непосредственным образом влияет на положение личности, состояние ее прав и свобод. В то же время личность участвует в формировании государственной власти. Поэтому, ошибочно противопоставлять права и свободы личности идее государственности и, тем более, допускать нарушение баланса между ними. В настоящее время, в связи с тем, что государственная власть не может полностью обеспечить эффективную защиту прав и свобод личности в стране все еще происходят серьезные, порой широкомасштабные нарушения гражданских, политических и особенно социально-экономических прав и свобод, что создает социальную напряженность в обществе, питает антидемократические

настроения<sup>1</sup>. Не случайно в этой связи в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О Важнейших общенациональных задачах» справедливо подчеркивалось, что без государства невозможно цивилизованное человеческое общежитие. Государство – не только институты власти, но и, прежде всего, политическая организация всех граждан страны. Именно задача утверждения, сохранения и защиты прав человека в демократическом обществе должна стать руководящим началом в деятельности всех государственных органов. «Прежде всего – Россия была, есть и, конечно, будет крупнейшей европейской нацией. Выстраданные и завоеванные европейской культурой идеалы свободы, прав человека, справедливости и демократии в течение многих веков являлись для нашего общества определяющим ценностным ориентиром».<sup>2</sup>

Применительно к тенденциям модернизации институционных средств и методов обеспечения прав и свобод можно сделать вывод, что обеспечение и защита интересов личности вменяется в обязанность каждого органа, осуществляющего публичную власть и управление, а, кроме того, в механизме государства предусматриваются отдельные субъекты, специализирующиеся на осуществлении и реализации правозащитных мер, составляющие единую систему их обеспечения.

Основным звеном этой системы объективно является Президент России, который, согласно Конституции РФ, осуществляет государственную власть (ч. 1 ст. 11) и является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80). Это позволяет нам сделать вывод, что он обязан гарантировать провозглашенные в конституционных нормах права и свободы каждому и защищать их всеми доступными ему средствами. Однако, как справедливо отметил Л.А. Окуньков: «Для развития гражданского общества не годится спасительная формула наших дней, которая прочно укоренилась в

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апреля.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апреля.

общественном сознании: Президент отвечает за все. Президент – глава государства, а не начальник всех госорганов и должностных лиц»<sup>1</sup>. Признавая обширность его полномочий в сфере обеспечения и защиты прав человека, не стоит рассматривать данное должностное лицо как панацею от всех болезней общества, произвола чиновников и бесправия граждан. Необходимо помнить, что каждый отвечает перед законом и, в первую очередь, перед обществом в пределах своей компетенции.

Президент Российской Федерации имеет в своем распоряжении организованный аппарат – Администрацию Президента Российской Федерации, которая является государственным органом и обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации, а также осуществляет контроль за исполнением его решений<sup>2</sup>. Данный государственный орган находится в подчинении Президента РФ и состоит из отдельных должностных лиц и самостоятельных подразделений, которые, в свою очередь, также призваны обеспечить защиту прав и свобод индивида от имени главы государства. Наиболее значимыми здесь представляются: Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан и Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций<sup>3</sup>. Данные подразделения призваны обеспечивать деятельность Президента РФ по непосредственной работе с гражданами, отстаиванию и реализации их законных прав (право на помилование, вопросы гражданства, право на обращение в органы государственной власти и т.п.).

Потребность в деятельности Администрации Президента РФ по защите

---

<sup>1</sup> См.: Окуньков Л.А. Президент и Правительство в механизме государственной власти // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 51.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025; Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838.

прав и свобод граждан обуславливается и созданием официального «Интернет-представительства» главы государства с целью получения приходящей на его имя корреспонденции. Ежегодный рост числа обращений граждан РФ к высшему должностному лицу государства посредством использования всемирной сети «Интернет», свидетельствует о его высоком авторитете как гаранта Конституции РФ и конституционных прав граждан. Вместе с тем увеличение числа таких обращений расценивается нами как свидетельство неэффективности правозащитной деятельности других органов власти, неверие в их реальную возможность справиться с решением насущных вопросов защиты нарушенных прав и свобод.

В системе органов, осуществляющих государственную защиту прав и свобод личности, необходимо отметить деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти. Осуществление прав человека как меры возможного поведения лица, участвующего в общественных отношениях, обуславливает вопрос о субъекте установления такой возможности. Исходя из теоретических постулатов и конституционных принципов построения свободного общества, единственным субъектом, призванным нормативно сформулировать «условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества и государства»<sup>1</sup>, выступает парламент, как олицетворение общей воли народа. В Российской Федерации такую законодательную защиту прав и свобод осуществляют: Федеральное Собрание Российской Федерации и законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

В качестве ориентира их деятельности ст. 18 Конституции РФ определяет права и свободы человека и гражданина, а равно актуализирует их в качестве смысла и содержания разрабатываемого ими нормативного продукта – законов. Конституционная прерогатива Государственной Думы

---

<sup>1</sup> Лукашева Е.А. Права человека: понятие, сущность, структура / Общая теория прав человека. – М.: НОРМА. 1996. С. 11.

Федерального Собрания РФ назначать на должность и освобождать от должности Уполномоченного по правам человека (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ) непосредственно связана с институциональным обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод личности. Именно от качественного выбора депутатов Государственной Думы зависит успешность обеспечения и гарантий защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами на текущие пять лет.

Представляется, что принимаемые в деятельности государственных институтов общеобязательные правила поведения должны в полной мере учитывать интересы населения, отвечать запросам большинства членов общества. Следовательно, в истинно правовом государстве, где провозглашается торжество демократии, должны быть сформированы такие механизмы, которые позволят с достаточной степенью оперативности принимать нормы права, непосредственно или опосредованно направленные на удовлетворение актуальных потребностей индивида и общества. Однако, сложившийся на сегодняшний день в Российской Федерации порядок законотворчества позволяет усомниться в эффективности таких механизмов.

Так, Конституция РФ лишь в общих чертах определяет порядок принятия законов, как на уровне федерации, так и на уровне ее субъектов. Органы законодательной власти, осуществляя правовое регулирование, должны исходить из того, что смысл и содержание законов определяются правами и свободами человека и гражданина, и руководствоваться в своей деятельности принципом их признания, соблюдения и защиты. Однако следует подвергнуть критике процедуру законотворчества, осуществляемую, в частности, федеральными органами государственной власти.

Федеральное Собрание – парламент России, реализуя полномочия законодательной ветви власти, осуществляет свою деятельность на основе закона. Отмеченное положение в полной мере относится и к порядку принятия такой разновидности законодательных актов, как законы

Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. Однако, порядок принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов регулируется в своей основе регламентами палат Федерального Собрания. Представляется, что данное установление не соответствует требованиям, предъявляемым к деятельности органов государственной власти, ведь по факту получается, что парламент сам для себя, путем определения в упрощенном порядке устанавливает соответствующие правила и процедуры реализации своих полномочий и устанавливает ответственность за их несоблюдение. Думается, что это противоречит принципу подконтрольности деятельности представительного органа государственной власти многонациональному народу Российской Федерации, который на определенный срок передает ему свои полномочия по осуществлению власти.

Как показывает практика, соответствующие положения Конституции Российской Федерации не всегда однозначно понимаются участниками законодательного процесса, а общность их формулировок позволяет устанавливать такую процедуру принятия законопроектов, которая позволяет учитывать, в первую очередь, интересы определенных органов, должностных или иных категорий лиц, иногда прямо игнорируя потребности населения. Все это неоднократно приводило к правовым коллизиям, затрудняло процедуру принятия законов, а также служило поводом для обращения граждан к внутригосударственным средствам правовой защиты и даже в межгосударственные органы.

Кроме того, регламенты палат Федерального Собрания не в полной мере восполняют конституционные пробелы и не содержат норм, предусматривающих правовые последствия в случае нарушения законодательной процедуры. Например, согласно существующему порядку, из процесса законотворчества полностью исключается народ Российской

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

Федерации, выступая при этом единственным источником власти. При планировании законодательной деятельности даже формально не проводятся общероссийские социологические исследования. Тем не менее, предложенный к принятию Президентом РФ еще в 1997 г. федеральный закон<sup>1</sup> предлагает восполнить данный пробел нормой, согласно которой общественные объединения, учреждения, организации и граждане вправе участвовать в законотворческом процессе путем представления субъектам законодательной инициативы законопроектов (поправок к ним), рассматриваемых в Государственной Думе. Однако данный законопроект так до сих пор и не принят.

Несколько сглаживает сложившуюся ситуацию разработанный порядок общественного обсуждения проектов законов<sup>2</sup>. На него по решению Президента РФ могут быть вынесены законопроекты, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации<sup>3</sup>. Однако неясным остается вопрос о возможности, а может даже обязанности проведения такого обсуждения в отношении проектов законов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также его инициирования иными субъектами законотворческой деятельности или даже самим населением. Так, согласно Плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2012 г.<sup>4</sup>, на общественное обсуждение не выносились такие важные законопроекты, вторгающиеся в сферу личных интересов личности, как «О защите населения от последствий потребления табака», «Об основах

---

<sup>1</sup> См.: Проект федерального закона № 97700183-2 «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» (Письмо Президента РФ от 23 января 1997 г. № Пр-102) // [www.garant.ru](http://www.garant.ru)

<sup>2</sup> См.: Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159) // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2011 г. № 2425-р // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 385.

социального обслуживания населения в Российской Федерации» и т.п., а на 2013 г. вообще не было запланировано ни одного общественного обсуждения<sup>1</sup>. Все это превращает соответствующие инициативы в ненужную формальность.

Наряду с этим, не отвечающим требованиям обеспечения прав и свобод личности представляется и сама реализация процедуры законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ. Так, по мнению В.И. Червонюка, законодательная инициатива автоматически порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой<sup>2</sup>. Тем не менее, отдельные авторы указывают на отсутствие нормативно закрепленной прямой обязанности Государственной Думы рассмотреть соответствующее законодательное предложение, которое должно корреспондировать с правом субъекта законодательной инициативы по внесению законопроекта, что уже может быть рассмотрено в качестве самостоятельного недостатка<sup>3</sup>.

Полагаем, что внимание необходимо обратить даже не на это, а на то, что процессуально не закрепляются временные рамки рассмотрения внесенных субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу законопроектов. Данный пробел в праве позволяет из-за каких-то маловажных причин годами тянуть с принятием очень нужного закона, а какой-то принять в один день во всех трех чтениях. Так, многие законопроекты на сегодняшний день, принимаются только в случае выражения такой политической воли со стороны Президента РФ и одобрения, либо нейтрального отношения к ним политической элиты. Отдельные же законопроекты, в том числе прямо затрагивающие интересы граждан, годами ждут своей очереди, не попадая в портфель пленарного

---

<sup>1</sup> См.: План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год (утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2012 г. № 2369-р) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7533.

<sup>2</sup> См.: Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.И. Червонюка. М., 2002. С. 68.

<sup>3</sup> Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М., 2008. С. 37.

заседания Государственной Думы. К таким злободневным вопросам, например, можно отнести проблему смертной казни<sup>1</sup>, отмеченную ранее проблему системного регулирования законодательного, законотворческого и правоприменительного процесса и т.п. То же самое наблюдается и в случае признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными отдельных положений нормативных правовых актов и прямого указания на необходимость приведения их в соответствие Конституции Российской Федерации.

Представляется, что все сказанное не способствует эффективному функционированию механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности государства вообще и законодательных органов в частности. Все еще актуальной остается детализация конституционных положений применительно к законодательному процессу путем принятия соответствующего федерального закона. Это позволит установить единый подход к порядку прохождения федеральными конституционными законами и федеральными законами определенных стадий, определить права и обязанности участников законодательного процесса, усовершенствовать процедуру реализации права законодательной инициативы ее субъектами и приблизить ее к действительно народному волеизъявлению.

При рассмотрении конституционных полномочий Совета Федерации, также не обнаруживается прямого указания на их правообеспечительную функцию, но она вытекает из содержания Конституции РФ, смысла российского законодательства, в частности регламента данной палаты. В ведении Совета Федерации находится назначение на должность судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Учитывая важность и исключительность

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта; Проект федерального закона № 99077736-2 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Письмо Президента РФ от 6 августа 1999 г. № Пр-1025) // URL: <http://www.garant.ru>.

судебного производства в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также роль в нем высших федеральных судов, можно оценить ответственность верхней палаты Парламента за структурную полноту функционирования данного звена рассматриваемого механизма.

Первостепенное значение для обеспечения прав и свобод человека и гражданина приобретает функция непосредственной работы членов Совета Федерации с обращениями последних. Согласно утвержденного регламента, они рассматривают индивидуальные и коллективные обращения граждан, поступившие в Совет Федерации, а также осуществляют их прием в Приемной Совета Федерации согласно графику приема граждан членами комитетов Совета Федерации, утвержденному Председателем палаты<sup>1</sup>.

Оценивая роль законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, отметим, что по ряду направлений они восполняют пробелы федерального законодательства, однако в целом их правозащитный потенциал, вытекающий из конституционно-правового (уставно-правового) статуса и функций, реализуется не в полной мере. Кроме этого, на наш взгляд, недопустимо создание ситуации, когда жители одних регионов получают дополнительные права и возможности обеспечения и защиты, а других – лишаются такой «привилегии». Среди таковых могут быть рассмотрены Конституционный (уставной) суд субъекта, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченный по правам ребенка в субъекте РФ и иные средства правовой защиты, которых жители отдельных субъектов необоснованно лишаются в связи с наличием пробелов в рассматриваемом механизме. Из буквального смысла вытекает, что объем права на государственную защиту, осуществляемую региональными органами власти, напрямую зависит от места жительства конкретного гражданина (человека), что идет вразрез с конституционными положениями

---

<sup>1</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

о равенстве прав и свобод и независимости этого равенства от каких-либо внешних обстоятельств (ст. 19 Конституции РФ).

Считаем необходимым для поддержания приоритета прав и свобод человека и гражданина и эффективности их обеспечения, в том числе на региональном уровне, законодательно устранить факультативную возможность создания средств защиты прав граждан одними регионами, недоступных для жителей других регионов. Рациональным представляется предусмотреть обязанность субъектов РФ расширять поле выбора правовых средств защиты для проживающих на их территории граждан путем обязательного создания конституционного (уставного) судопроизводства, учреждения должности Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка во всех субъектах РФ.

Реализация конституционной обязанности Российской Федерации по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина предполагает соответствующую деятельность органов исполнительной власти. Одной из основных функций этих органов является обеспечение и защита прав и свобод личности. Они несут в себе существенный правозащитный потенциал, обусловленный их основной задачей и выражающийся в организации исполнения Конституции РФ и принимаемых в исполнение ее положений законов. Как отмечала в этой связи Н.Г. Салищева, именно «законодательное закрепление... корреспондирующих правам граждан обязанностей органов исполнительной власти и их должностных лиц является важной составной частью государственно-правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина»<sup>1</sup>. Разветвленная система органов исполнительной власти, их иерархия обеспечивает наиболее активный контакт с населением, чем опосредует привлечение в правозащитных целях административного ресурса. Порядок же такой защиты обуславливается конституционно установленным

---

<sup>1</sup> Салищева Н.Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 73.

единством системы исполнительной власти Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Рассматривая структуру федеральных органов исполнительной власти, перечень Министерств, Федеральных служб и агентств, а также порядок руководства их деятельностью, можно прийти к выводу, что органы исполнительной власти сосредотачивают свои защитные полномочия как на отдельных категориях граждан (потребители, молодежь), так и на отдельных правах населения, нуждающихся в государственной поддержке и правовой защите (труд и занятость, здравоохранение и социальное развитие, образование и наука, природопользование и т.п.). В своей деятельности они тесно взаимодействуют и подчиняются Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Федеративный характер российского государства обусловил наличие исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, общие принципы организации которых в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 77 Конституции РФ определяются Федеральным законом<sup>1</sup>. Необходимо учесть, что в пределах ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения с субъектами РФ, они составляют единую с федеральными органами систему исполнительной власти. Наряду с федеральным конституционно-правовым уровнем, правозащитный вектор их деятельности определен конституциями (уставами) и законодательством конкретных субъектов РФ. К органам исполнительной власти субъектов РФ применительно к обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина предъявляются те же требования, что и к федеральным органам.

Названные характеристики органов исполнительной власти, безусловно, свидетельствуют о широте полномочий представителей органов данной ветви государственной власти в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Наряду с этим, однако, они же несут в себе

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

возможности злоупотребления властью, нарушения прав и свобод личности должностными лицами и иными служащими системы исполнительной власти всех уровней. Ежегодная отчетность Уполномоченного по правам человека РФ, информационная статистика, представляемая правозащитными организациями, свидетельствует, что большинство нарушений в данной сфере допускается именно исполнительной властью. Это связано с тем, что реализация прав и свобод, обеспечение необходимых условий для нее в значительной мере происходит в области распорядительной деятельности данных органов.

Многие органы исполнительной власти еще не определили в качестве приоритета своей деятельности обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина. В их деятельности преобладают вопросы административно-хозяйственного характера, а их решения направлены нередко на удовлетворение интересов отдельных категорий лиц. Практика свидетельствует, что исполнительная власть не свободна от ошибок, а нередко и злоупотреблений при решении вопросов, касающихся прав и свобод личности. Отсутствие четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и отдельных чиновников лишает граждан возможности защищать свои права, создает условия для коррупции и произвола чиновников. Поэтому ряд авторов (Д.М. Чечот, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева) считают, что в России необходима дополнительная система защиты прав и свобод граждан от нарушений со стороны органов исполнительной власти, т.е. административная юстиция. Подобные органы должны быть независимы от органов государственной администрации и общих судов.<sup>1</sup>

Проведенный анализ отдельных элементов системы обеспечения и защиты интересов личности позволяет сделать вывод, что защита прав и свобод граждан должна осуществляться всеми органами государственной

---

<sup>1</sup> См.: Радченко В.И. Судебная реформа в России // Журнал Российского права. 2003. № 1. С. 63.

власти. В России создана организационная структура государственной защиты. В настоящее время необходимо, чтобы все органы, составляющие ее, начали работать как на благо государства, так и отдельного человека и гражданина, взаимодействуя с институтами гражданского общества. Права личности должны стать главным ориентиром их деятельности, чтобы конституционное провозглашение их высшей ценности и гарантированности не осталось очередной декларацией, не реализованной в жизни.

Кроме рассмотренных тенденций модернизации общих и специальных средств и методов обеспечения прав и свобод личности, можно выявить и общие направления модернизации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в современной России.

Во-первых, можно отметить тенденцию к расширению самого предмета конституционно-правовой охраны и защиты, подпадаемого под правообеспечительную деятельность государственного аппарата. Здесь наблюдается увеличение числа интересов личности, возводимых под категорию прав и свобод. Это приводит как к расширению возможности действий самого человека и гражданина, так и к закреплению большего круга обязанностей органов государства и их должностных лиц, направленных на обеспечение правового статуса личности. Подтверждение этому можно найти во всех сферах жизни общества, а также в деятельности различных органов государственной власти и местного самоуправления.

В политической сфере все отчетливее проявляются гласность и открытость деятельности государственного аппарата, а также внедрение механизмов, направленных на обеспечение одного из основополагающих прав граждан Российской Федерации в этой области – участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это выражается во введении представительного (выборного) порядка формирования практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, в снижении требований к порядку регистрации политических партий, введении института отчетности высших и иных

должностных лиц о своей деятельности перед населением либо перед их представителями, признании необходимости и правовой регламентации деятельности Общественной палаты Российской Федерации, общественных советов при отдельных государственных органах, использовании института общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов и др. Это свидетельствует о том, что в России все явственнее наблюдается становление гражданского общества и гражданской активности.

В других сферах жизнедеятельности также наблюдается поворот в сторону приоритета человека, его прав и свобод, укрепления и расширения возможностей их реализации. Здесь следует отметить признание и законодательное регулирование института частной, муниципальной и иных форм собственности, права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и т.п. Приносят свои плоды и приоритетные национальные проекты «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», меры государственной поддержки семей, имеющих детей<sup>1</sup>, стимулирование формирования пенсионных накоплений и повышения уровня пенсионного обеспечения граждан<sup>2</sup> и др. Немаловажное значение имеет и учреждение специальных институтов защиты прав человека и гражданина – Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей, Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, третейских судов, независимых лиц – медиаторов (процедуры медиации) и т.п.

Кроме того, наряду с этим очевидным для истинно правового государства явлением, расширение предмета конституционно-правовой

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 19.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

охраны и защиты происходит и за счет введения нового содержания, которое может быть рассмотрено в качестве самостоятельного элемента механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации – категории «законного интереса». О данном объекте правовой защиты упоминается в Конституции РФ (ч. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 55), Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup> (п. 2 ст. 6, п. 1 ст. 7), Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> (п. 2 ст. 1), Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>3</sup> (п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 2), Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>4</sup> (ст. 5, 10, 16), а также во многих иных нормативных правовых актах.

Здесь следует учесть, что понимание законного интереса в научно-правовой доктрине весьма неоднозначно. Не просматривается и стремление законодателя по закреплению официальной дефиниции данного термина. Более того, анализируя вышеназванные нормы права можно отметить, что в отражающих их статьях нормативных правовых актов смешиваются понятия «законного интереса» и «охраняемого законом интереса», что, как представляется, не отвечает основным правилам юридической техники, поскольку допускает двоякое, расширительное толкование<sup>5</sup>.

Обобщая различные точки зрения, вполне логичным представляется противопоставить законный интерес интересу незаконному (противоречащему закону). При таком подходе очевидно, что категория законного интереса оказывается значительно шире понятия охраняемого законом интереса, поскольку многие не противоречащие закону интересы личности, общества, иных субъектов права, находятся за пределами

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>5</sup> Обзор различных точек зрения по вопросу соотношения терминов «законный интерес» и «охраняемый законом интерес» см.: Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С. 76 – 78.

правового регулирования, а, следовательно, и за пределами юридических средств охраны. В этой связи особую актуальность приобретает высказывание Д.М. Чечота: «Нужно либо доказать, что никаких защищаемых законом интересов, помимо субъективных прав, не существует, а поэтому использование во многих актах понятия «охраняемый законом интерес» ошибочно, либо, признав правомерность этого понятия, подвергнуть его исследованию как в общетеоретическом плане, так и в сфере отраслевых дисциплин»<sup>1</sup>.

Применительно к исследуемому механизму предстоит определить тот круг интересов человека и гражданина, в отношении которых существует объективная возможность применения мер их обеспечения, охраны и защиты. Ведь, как известно, интересы личности, как и сама личность, по существу безграничны. Ключевую роль здесь, как представляется, играют теоретические положения, согласно которым предмет правового регулирования составляют общественные отношения, которые объективно могут быть урегулированы правом и в данных условиях требуют юридического воздействия. Следовательно, интерес в сфере общественных отношений, которые объективно не могут быть урегулированы правом, законом не охраняется вовсе и поэтому не подлежит правовой защите<sup>2</sup>. Думается, следует четко обозначить, какие из них влекут возникновение общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования и, тем самым, подпадают под воздействие правоохранительных органов и механизмов.

Не выясняя в рамках данного исследования круга этих интересов, представляется целесообразным привести вполне допустимое определение законного интереса, под которым может быть понята гарантированная государством обычная допустимость, дозволенность, незапрещенность,

---

<sup>1</sup> Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 55.

<sup>2</sup> См., например: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2007. С. 148.

отраженная в объективном праве, либо не противоречащая ему, вытекающая из его общего смысла и духа<sup>1</sup>. Таким образом, справедливым представляется то, что применительно к теме исследования, юридически значимый характер имеет тот индивидуальный интерес, который подлежит удовлетворению посредством осуществления субъективного права, или, иначе говоря, реализации правоотношения. В свою очередь указанный интерес имеет с позиции его обеспечения, охраны и защиты три стадии развития: 1) интерес в приобретении субъективного права; 2) интерес в сохранении приобретенного субъективного права; 3) интерес в осуществлении сохраненного субъективного права. Причем на второй или третьей стадии соответствующий интерес может быть утрачен лицом, что, однако, не приведет к автоматическому прекращению имеющегося субъективного права. Отмеченное обстоятельство, помимо прочего, демонстрирует самостоятельность субъективного права по отношению к интересу<sup>2</sup>.

Тем самым, обеспечивая охрану и защиту охраняемого законом интереса правотворческим, как и правоохранительным (правоприменительным) органам следует исходить из общей сущности права, его принципов, понимания смысла закрепленного в конкретном нормативном правовом акте права субъекта, обусловленного не противоречащей закону потребностью, отражающей его субъективный интерес. Можно предположить, что данное направление нуждается как в детальном научном осмыслении, так и в дальнейшей нормативно-правовой регламентации.

Во-вторых, нельзя не сказать и о тенденции модернизации направленности механизма обеспечения прав и свобод, которая приобретает в последнее время все большую вовлеченность не только в обеспечение прав

---

<sup>1</sup> Баринов Д.А. Законные интересы как элемент правового статуса личности в Российской Федерации: теория и практика законодательного регулирования // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональное измерение: Материалы Первой межрегиональной научно-практической конференции. Хабаровск: ДВИ – филиал РАНХиГС, 2012. С. 48.

<sup>2</sup> Груздев В.В. Охраняемый законом интерес как объект гражданско-правовой защиты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 10. С. 8 – 9.

и свобод индивида, но и в поддержание состояния общей защищенности, создание безопасных условий существования субъектов – их носителей. Именно в этой связи, как представляется, Президент Российской Федерации В.В. Путин отразил в своем Послании Федеральному Собранию РФ: «Нельзя достичь благополучия, если за порогом твоего дома разруха, неустроенность и отсутствие безопасности. Нельзя прожить особняком, не помогая слабым, не расширяя ответственность за пределы своей семьи либо профессиональной группы или ассоциации. Сегодня это понимает все большее и большее число граждан нашей страны. Идет становление гражданской активности. Люди начинают соотносить свою собственную жизнь, свою работу с заботами об окружающих, с устремлениями всего народа и интересами государства»<sup>1</sup>.

Таким образом, можно проследить все возрастающую актуальность обеспечения государством не просто прав и свобод человека и гражданина, что, собственно, является его конституционной обязанностью, а в поддержании безопасности нации в целом – обеспечении национальной безопасности<sup>2</sup>. Именно данный термин, содержание которого все активнее разрабатывается в последнее время в юридической науке, в том числе и конституционным правом, нацеливает на обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства в их взаимосвязи<sup>3</sup>.

На наш взгляд, данная позиция является вполне закономерной стадией развития конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

человека и гражданина, становления правового государства, укрепления демократических основ российского общества. Индивидуалистический подход к определению правового положения личности в государстве, пришедший на смену социалистической концепции правопонимания, безусловно должен находить свое воплощение в создании и поддержании общей безопасности, условий для всестороннего развития индивидов и гармоничной реализации их интересов. Также это в большей мере отвечает требованиям ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации и рассмотренным ранее предложениям об изменении формулировки данной нормы права, позволяющей рассматривать связанность деятельности по обеспечению прав и свобод граждан не только с общепризнанными принципами и нормами международного права, но и с целями принятия конституции, обеспечения суверенности, сохранения исторически сложившегося государственного единства.

Обобщая все вышесказанное отметим, что в последние годы внутригосударственное законодательство, конкретизирующее конституционные позиции России относительно обеспечения и защиты прав лиц, находящихся под ее юрисдикцией во-первых, расширило круг лиц, на обеспечение прав которых ориентирована политики государства; во-вторых, - ввело специальные и факультативные правозащитные механизмы с учетом категории лиц, нуждающихся в правовой защите; в-третьих, - адресует правозащитные нормы гражданам РФ независимо от их национальной принадлежности, места проживания и иных факторов. Вместе с тем выявлено, что, как правило, конституционная обязанность государства и его уполномоченных органов по обеспечению прав и свобод касается преимущественно российских граждан, а не всех лиц, находящихся под юрисдикцией нашей страны, а сам механизм нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Проведенный анализ позволяет сделать однозначный вывод о том, что в современной России есть необходимые силы и средства для проведения

эффективной политики в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, которая должна реализовываться всеми элементами государственного аппарата посредством эффективно настроенного механизма обеспечения возможности реализации личностью принадлежащих ей благ. Действующая Конституция РФ заложила необходимые основы, базовые начала, которые раскрываются посредством системы права и регламентируют порядок осуществления главной обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. При этом сама Конституция Российской Федерации, выступая, как отмечают отдельные авторы, «заявлением о намерениях»<sup>1</sup>, призывает к жизни систему органов, специализирующихся на охране и защите провозглашаемых прав и свобод. Основное бремя по исполнению данной функции, как и во всех странах мира, в России возлагается на правоохранительные органы. Представляется, что от эффективности их деятельности зависит процесс формирования гражданского общества и правового государства.

Однако нужно признать и тот факт, что сегодня права и свободы личности часто нарушаются, а их защита становится проблематичной. Это связано не только с трудностями экономических потрясений, политической нестабильностью в обществе, но и элементарным пренебрежением отдельных должностных лиц к правам и свободам личности. Такая ситуация порождает недоверие к государственным структурам. В обществе возникают правовой нигилизм, апатия, безверие, создающие почву для обесценивания роли права, затруднения реализации прав и свобод человека и гражданина, а, следовательно, и снижения эффективности всего механизма обеспечения.

На современном этапе развития страны необходимо уделить особое внимание расширению возможностей государственного обеспечения прав и свобод как ученым теоретикам, так и практикам. Четкий, слаженный, эффективный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина

---

<sup>1</sup> Хлобустов О.М., Рыкунов В.И., Павленко С.З., Подуфалов В.Д. Права человека и интересы национальной безопасности. М., 1999. С. 47.

позволит ликвидировать социальную напряженность в обществе и существующее пренебрежение к интересам личности. Данный механизм должен функционировать таким образом, чтобы каждый мог твердо сказать, что российское государство является подлинно демократическим, правовым и социальным.

Проведенный анализ той группы российского законодательства, которое направлено на обеспечение прав и свобод, свидетельствует, что системность и эффективность последнего неизбежно связаны с наличием конституционно обусловленных гарантий. Их формирование и закрепление обусловлено спецификой гарантируемых этими правами благ, значимостью их беспрепятственного осуществления для свободного развития личности. Исходя из этого, современное законодательство в большей степени способствует эффективности обеспечения прав и свобод человека и гражданина по сравнению с ранее действовавшими правовыми нормами и продолжает совершенствоваться в контексте конституционных принципов, международных подходов, с учетом мнений научных и практических работников, а также посредством взаимовлияния норм различных институтов права.

Обязательства, которые принимает на себя государство в области обеспечения интересов отдельно взятой личности, актуализируют развитие национального законодательства, разнообразных старых и новых институтов и процедур, а также формирование и совершенствование принципиально нового, а главное – востребованного конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина. И, как видится, окончательный прогресс в этой области еще не достигнут.

### **§ 3. Место и роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ**

Исходя из анализа исторических предпосылок становления конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности и его развития на современном этапе, можно прийти к выводу, что в качестве основного обязанного субъекта по обеспечению удовлетворения своих потребностей и возможностей каждым членом общества рассматривается аппарат государства. Именно совокупности его органов конституционными актами различных стран вменяется в обязанность обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина. Не случайно в этой связи законодательством детализируется сам механизм исполнения данной обязанности, а также определяется место и роль в нем конкретных обязанных субъектов. Так, ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в качестве основного принципа ее построения и функционирования предусматривается приоритет прав и свобод человека и гражданина, непосредственное действие последних, обязательность их признания, соблюдения и защиты<sup>1</sup>.

Сам же процесс реализации конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина может быть рассмотрен как в узком, так и в широком смысле слова. В узком смысле он представляет собой вид процессуальной деятельности, направленной на беспрепятственное достижение опосредованного правом блага тем или иным лицом; в широком – как конституционная обязанность государства, реализуемая в системной деятельности всех его структур по устранению препятствий для использования права, а также принятия мер к созданию условий для его охраны и своевременной защиты. Сущность такого механизма, несомненно, должна раскрываться в Конституции государства.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Конституция РФ зафиксировала основополагающее положение, согласно которому признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства, причем государственная защита гарантируется. Устанавливая права и свободы, Конституция РФ тем самым определяет и обязанности по обеспечению этих прав, возлагаемые на государство, его органы и должностных лиц. Эта обязанность подчеркивается с помощью конституционных формулировок: «государство заботится», «государство гарантирует», «под защитой государства находятся» и т.п. Сущность юридической обязанности полнее всего выражает категория правовой необходимости обеспечить реализацию и своевременную защиту этих прав. Возникновение права на защиту означает неудовлетворенность некоторого опосредованного правом требования, интереса, который следует удовлетворить. Это обстоятельство предполагает обязанность вне и помимо которой, право реализоваться не может. Право определяется бытием обязанности, ибо обязанность, реализуясь, реализует тем самым и право. Следовательно, обязанность и право требования предполагают друг друга в себе и для себя и не могут существовать друг без друга.

В одних случаях это достигается путем активных положительных действий государственных органов и должностных лиц; в других, наоборот, преимущественно путем воздержания от определенных действий, могущих нарушить права и свободы лица. Таким образом, конституционные обязанности формируются как цели, задачи и основные направления деятельности как всего государства в целом, так и конкретных государственных органов и должностных лиц. Это своеобразные социальные обязательства государства. Иначе говоря, обязанности, закрепленные за государством конституцией, носят универсальный и обобщающий характер. Обязанность обеспечения прав и свобод человека со стороны государства служит также важной гарантией свободы и прав личности в стране.

Наряду с этим, рассматривая конституционно-правовой механизм

обеспечения прав и свобод человека и гражданина, следует отметить, что он существует не сам по себе, а прямо соотносится с государственно обособленным обществом, взятом в конкретно исторический период его развития. Государство, в этой связи, наряду с выполнением посредством механизма государственного воздействия основных своих функций, приобретает качества управляющей системы по отношению к этому обществу. Основопологающей задачей выделенной системы, как представляется, выступает обеспечение безопасности как системы в целом, так и каждого взятого в отдельности индивида, становящегося неотъемлемым ее элементом. Можно предположить, что именно данная деятельность составляет основу конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности любого государства.

В этой связи, как было отмечено ранее, особую актуальность в деятельности любого современного государства приобретают вопросы обеспечения национальной безопасности, т.е. стремление к достижению такого уровня состояния защищенности, который как раз и позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан<sup>1</sup>. Таким образом, юридическая наука приходит к осознанию того, что необходимость в безопасности вызывает к жизни государство. Именно в этой необходимости государство находит главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение<sup>2</sup>. Схожую позицию применительно к вопросам обеспечения безопасности как основного средства успешного функционирования рассматриваемого механизма высказывают и зарубежные ученые. Под безопасностью они понимают «защищенность, обеспечение сохранности основных жизненных ценностей», «отсутствие угроз приобретенным

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>2</sup> См., например: Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. СПб., 1898. Т. 5. С. 304; Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. Изд. 2 / М.: Изд-во РАГС. 2005. С. 21.

ценностям....» и т.п.<sup>1</sup>

Тем самым можно заключить, что обеспечение национальной безопасности выступает основополагающей, перманентно присущей каждому государству, его функцией. В зависимости от характера и источника угроз, который может располагаться как внутри самой страны, так и посягать с внешней стороны ее границ, безопасность можно подразделить на внешнюю и внутреннюю. В структуре государственного аппарата предусматриваются специальные органы, реализующие данную функцию от имени государства. Определенный исследовательский интерес в этой связи представляет сравнительно-правовой анализ организации и деятельности субъектов обеспечения безопасности в различных странах.

Следует отметить, что вне зависимости от формы государственного устройства, формы правления, государственного режима, каждое государство имеет в своем механизме совокупность, прежде всего государственных органов, составляющих систему обеспечения национальной безопасности, в обязанность которых вменяется создание условий по беспрепятственной реализации (обеспечению) прав и свобод личности, а также противостояние угрозам, на них посягающим. Важной составляющей функционирования данной системы является наличие в ней схожих элементов и субъектов деятельности, на которых возлагаются одноименные задачи. Среди данных субъектов можно выделить органы общей компетенции, деятельность которых противостоит как внутренним, так и внешним угрозам безопасности и, как правило, реализуется ими наряду с исполнением иных, чаще составляющих больший объем, функций и полномочий. Также создаются органы, специализирующиеся на осуществлении одного или нескольких направлений такой деятельности и призванные обеспечивать либо внешнюю, либо внутреннюю безопасность.

К числу первых относятся органы государственной власти,

---

<sup>1</sup> См., например: Дойч К. Политика и управление. Кембридж. 1986. С. 45; Волферс А. Разногласие и сотрудничество. Очерки национальной политики. Балтимор. 1962. С. 50.

деятельность которых регламентирована конституционными актами и носит жестко организационный характер. Данное заключение подтверждается и общепризнанной международной позицией, согласно которой «государство несет основную ответственность и обязанность защищать все права человека и его основные свободы...»<sup>1</sup> и, тем самым, приближает его к состоянию правового. Понятие государства в данном случае включает весь аппарат государства и всех должностных лиц, действующих от его имени. Таким образом, подтверждается взаимность прав и обязанностей в отношениях между государством и его гражданами, а равно обязанность соблюдения общечеловеческих и общепризнанных ценностей на занимаемой государством территории.

Именно на данные органы публичной власти возлагается обязанность по определению основных направлений обеспечения внутренней и внешней безопасности, формированию объема правового статуса личности, признаваемого и подлежащего обеспечению на территории государства либо в отношении его граждан, регулированию деятельности правоохранительных и правозащитных структур общества, а также разрешению правовых споров и определению способов защиты и восстановления нарушенных прав. Органы государственной власти занимают доминирующее положение в системе обеспечения национальной безопасности любого государства, однако, как представляется, в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина играют вспомогательную, организующую роль.

Наиболее ярко роль государства в рассматриваемой сфере деятельности проявляется посредством функционирования специализированных органов узкой компетенции, полномочия которых непосредственно направлены на поддержание безопасности и создание

---

<sup>1</sup> Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г.) // Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М.: Московская школа прав человека. 2000. С. 277.

условий для беспрепятственной реализации гражданами и иными лицами принадлежащих им прав. Говоря о выделенных государственных органах, отметим, что орган государства – это составная и в то же время относительно обособленная, самостоятельная часть государственного аппарата, наделенная собственной компетенцией и действующая от имени и по поручению государства<sup>1</sup>. Они классифицируются исследователями по различным основаниям:

– по юридической силе выносимых решений: консультативные, т.е. решения этих органов, связанные с обеспечением прав и свобод не носят окончательного характера, а лишь обязательны при дальнейшем разрешении споров (омбудсмен, третейские суды, медиаторы (посредники) и т.п.); обязательные, решения которых окончательные и подлежат исполнению всеми органами государства (прокуратура, органы конституционного контроля и т.п.);

– по территориальному охвату деятельности: централизованные органы унитарного государства, федеральные органы и государственные органы субъектов входящих в состав федерации, а также особое внимание уделяется межгосударственным органам обеспечения безопасности (Совет Безопасности ООН, миротворческие силы и т.п.);

- по числу участников, ответственных за принятие правомочного решения: единоличные (омбудсмены, прокуроры) и коллегиальные (судебные, иные правоохранительные органы) и др.

Несмотря на такое разнообразие, для всех современных государств характерно наличие системы органов, непосредственно обеспечивающих внешнюю безопасность и опосредованно – внутреннюю, а также органов, непосредственно обеспечивающих внутреннюю безопасность и опосредованно – внешнюю. В первой группе органов характерна ведущая роль вооруженных сил и органов разведки. Вторую группу органов составляют органы внутренних дел, основу которых составляет полицейская

---

<sup>1</sup> См.: Габричидзе Б.Н. Теория государства и права. М., 2002. С. 22.

система государства.

Говоря о конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в том или ином государстве, нельзя обойти стороной те обстоятельства, которые оказывают непосредственное влияние на его функционирование. Безусловно, его действенность зависит от общих условий внутри государства, в которых протекает реализация личностью принадлежащих ему прав и свобод. В этой связи приобретает свою актуальность система гарантий прав и свобод, а также система обеспечения внутренней безопасности государства, без которых невозможно претворение в жизнь тех благ, которые актуализируются посредством их закрепления в конституционных нормах. В поддержании общего состояния внутренней безопасности, как представляется, и раскрывается основное предназначение государства, системы его органов, что, в свою очередь, придает определенный вектор развития механизму обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Вот почему с уверенностью можно утверждать, что наличие эффективно действующей системы обеспечения внутренней безопасности, является одним из основных признаков современного правового государства.

Содержание выделенной системы, предназначение ее элементов, особенности функционирования, занимают в последние годы умы многих ученых. Анализируя различные точки зрения можно согласиться с мнением, что под ней следует понимать целенаправленную и строго организованную совокупность находящихся в неразрывном единстве и взаимно дополняющих друг друга элементов (каждый из которых, являясь государственным институтом, представляет собой сложную подсистему, входящую в одну из ветвей органов государственной власти), вся деятельность которых подчинена единой цели – своевременному устранению угроз внутренней безопасности государства и обеспечению эффективного функционирования органов государственной власти и общественных институтов, созданных в

соответствии с конституцией страны<sup>1</sup>.

Ядро данной системы, без сомнения составляют органы внутренних дел и полицейская система государства, как основная составная их часть. Под ними следует понимать совокупность функционирующих в системе органов исполнительной власти и взаимно дополняющих друг друга в процессе реализации поставленных задач государственных правоохранительных институтов, вся деятельность которых направлена на эффективную защиту личности, общества и государства от внутренних угроз<sup>2</sup>. Полиция же может быть рассмотрена как «особые административные органы, располагающие вооруженными отрядами, задачей которых является поддержание порядка и защита общественной безопасности и существующего государственного строя»<sup>3</sup>. Именно в связи с реализуемой ими основополагающей задачей по обеспечению внутренней безопасности они и получили свое обобщенное название органов внутренних дел, хотя и имеют в различных зарубежных государствах весьма разветвленную структуру. Вот почему, как утверждал Ф. Энгельс «будучи неотъемлемой частью механизма любого государства с древнейших времен и по настоящее время, полиция так же стара, как государства»<sup>4</sup>.

Вышеприведенные факты позволяют говорить об органах внутренних дел не только как о правоохранительных органах, наделенных специальной компетенцией, но и как об основном элементе конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, признаваемым его главенствующим элементом в различных странах мира. Подобного рода точку зрения высказывает и К.С. Бельский, который отмечает, что основополагающей задачей системы органов внутренних дел любого государства наряду с предупреждением, пресечением, раскрытием и

---

<sup>1</sup> Быков А.В. Полицейская система современного демократического государства: монография / А.В. Быков, Т.В. Кикоть-Глуходедова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 11.

<sup>2</sup> Васьков М.Ю. Полицейская система Королевства Норвегия : Моногр. М., 2010. С 16.

<sup>3</sup> Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2004. С. 448; Юридический словарь. М., 2007. С. 577; Словарь иностранных слов. М., 1984. С. 391.

<sup>4</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. 2-е изд. Т. 21. С. 118.

расследованием правонарушений, является обеспечение реализации прав граждан на жизнь и собственность. А собственник, пусть даже и мелкий, всегда будет активно помогать государственным органам в борьбе с преступностью<sup>1</sup>.

Таким образом, необходимо уделить внимание исследованию места и роли органов внутренних дел (полицейских органов) в системе обеспечения как внутренней безопасности государства, так и в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что, как было показано выше, соотносится как целое и часть. В силу значимости выполняемых задач и важности возлагаемых функций, для органов внутренних дел, как основного элемента правоохранительной системы государства характерно наличие ряда специфических признаков, имеющих как сходства, так и различия в зарубежных странах.

К органам внутренних дел в зарубежных странах следует относить только те правоохранительные органы, которые функционируют в рамках исполнительной ветви власти и осуществляют свою деятельность в строгом соответствии с законодательством страны. В силу исторических особенностей возникновения, становления и развития к ним можно отнести различные по названию, но схожие по целям и методам деятельности, выполняемым задачам и функциям пенитенциарные органы (органы исполнения наказаний, установленных судом), органы безопасности, органы по предотвращению, пресечению, раскрытию и расследованию отдельных видов преступлений и правонарушений (терроризм, торговля людьми, незаконный оборот наркотиков и т.п.). Для всех для них характерен ряд схожих признаков:

- 1) формирование по воле государства и включение в структуру органов исполнительной ветви власти;
- 2) использование в своей деятельности насильственных методов,

---

<sup>1</sup> Бельский К.С. Полиция и правовое государство. Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию профессора А.П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 359.

способных принудить любого участника правоотношений к исполнению принятых в установленном законом порядке решений органов государственной власти и местного самоуправления;

3) наделение их правом ограничения прав и свобод человека, гражданина и иных лиц в установленном законом порядке с целью обеспечения законности и правопорядка, возможностью применения оружия, специальных средств защиты и нападения, а также иных технических средств при выполнении поставленных задач;

4) наделение их правом ведения оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности, вторгающейся в сферу личных интересов для сбора и реализации получаемой информации в их повседневной деятельности;

5) наличие особого порядка прохождения службы в данных органах, устанавливаемого специальными законодательными актами государства и характеризующего наличием жесткой системы подчинения, строгой дисциплины, особых служебных отношений и ряда налагаемых на сотрудников ограничений.

Чаще всего в зарубежных странах в системе данных органов выделяется своей значимостью в сфере обеспечения прав и свобод граждан и поддержания внутренней безопасности государства территориальные органы полиции, наделенные, как правило, общей компетенцией. Сам термин «полиция» ведет свои корни от греческого «Police» - город, и первоначально означал городское (государственное) устройство. С конца XVI в. во Франции, а позднее и в Германии он стал употребляться в несколько ином смысле – как правительственная деятельность, направленная на обеспечение общественного благополучия и общественного порядка<sup>1</sup>. Именно данный смысл закрепился в дальнейшем за данным термином, а все государства мира стали формировать в структуре своего аппарата органы, выполняющие одно

---

<sup>1</sup> См., например: Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: Проблемы теории. СПб., 1998. С. 56; Горожанин А.В. Государство и полиция. СПб., 2001. С. 60 – 281.

или несколько направлений полицейской деятельности, под которой уже традиционно рассматривается определенный род государственной деятельности, направленный на поддержание безопасности и порядка, связанный с применением принудительной власти<sup>1</sup>.

С этих же пор начинает развиваться и определенная наука – «полицистика», как самостоятельная отрасль юридических наук, основы которой заложил французский ученый Николя Де ля Мара (1639 – 1723 гг.). Он впервые вычленил учение о полиции из общих воззрений на общество и изложил свои взгляды в труде «Трактат о полиции», где предпринял попытку дать характеристику полицейской деятельности государства с позиции исторической науки и философии<sup>2</sup>. Не случайно, как отмечено исследователями основ зарождения этой самостоятельной отрасли юридических наук, именно во Франции принимается первый в мире полицейский устав, предписывающий специально учреждаемому должностному лицу (*Lieutenant general de police*) обеспечивать общественную безопасность в Париже<sup>3</sup>. В дальнейшем полицейские органы начинают выделяться в самостоятельный элемент государственного механизма и приобретают достаточно разветвленную систему в иных странах мира.

С развитием науки, к началу XIX века, выделяются три основные модели организации полицейских систем, эволюция которых связана с развитием определенных типов государств:

1. Централизованная (континентальная) – наиболее древняя система, которая появилась и закрепились в странах континентальной Европы в конце XVII – начале XIX века. Для стран, выстраивающих систему обеспечения внутренней безопасности по данному типу, характерно наличие жесткого подчинения всех сил единому национальному руководству. По этой причине

---

<sup>1</sup> См.: Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1902. С. 21.

<sup>2</sup> См.: Беяева Л.И. Развитие науки о полиции в России. Труды Академии Управления МВД России. Страницы истории управления ОВД. 2006. № 10. С. 115.

<sup>3</sup> См.: Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Указ. соч. С. 50.

данная модель в большей степени получила распространение в унитарных государствах (Швеция, Норвегия, Финляндия, Ирландия и др.). Еще одним признаком, присущим данной модели полицейской системы, является традиционное использование некоторыми странами нескольких общегосударственных полицейских структур в обеспечении безопасности: собственно национальной полиции (государственный институт, выполняющий задачи по охране и обеспечению безопасности общества в составе гражданской администрации) и специализированных военизированных подразделений – жандармерии (Франция, Италия, Испания, Турция и др.). Последняя имеет различные наименования (национальная жандармерия, гражданская гвардия, корпус карабинеров и т.п.) и осуществляет функцию обеспечения безопасности как в военной, так и в гражданской сфере под общим руководством гражданской администрации.

2. Децентрализованная (фрагментарная) – характеризуется наличием множества различных по своему административно-правовому статусу правоохранительных полицейских организаций различной подчиненности. Также данные полицейские системы отличаются широким применением процедуры выборности отдельных должностных лиц полиции (обычно низового звена), использованием института общественного контроля за их деятельностью, а иногда и непосредственного участия граждан в осуществлении правоохранительной деятельности в рамках обеспечения общественной безопасности. Так, именно в этой связи в Соединенных Штатах Америки получило конституционное закрепление право граждан хранить и носить оружие<sup>1</sup>. Данная модель в большей степени используется в государствах с федеративной формой правления (США, Канада, Австралия и др.).

3. Интегрированная (смешанная). Применительно к данной модели также употребляются такие определения как «умеренно децентрализованная

---

<sup>1</sup> См.: Поправка II (1791) Конституции США. М., 1993. С. 17.

система», «комбинированная система», «система компромиссов»<sup>1</sup>. Она характерна для государств, стремящихся избежать потенциального злоупотребления со стороны жестко централизованной и организованной исключительно в национальном масштабе полицейской системы, но, в то же время, желающих иметь более эффективную организацию в рамках единого стандарта (Великобритания, ФРГ, Япония, Австрийская республика и др.).

Анализируя приведенные модели организации полицейских систем, следует иметь в виду, что они возникли и развиваются под воздействием различного рода факторов в рамках конкретно исторического развития отдельно взятого государства. В этой связи необходимо отметить, что, несмотря на общие закономерности и принципы их организации и функционирования, полицейская модель обеспечения внутренней безопасности каждой страны сугубо индивидуальна и имеет как свои достоинства, так и недостатки. На современном этапе развития, каждое государство, придерживаясь концепции правового, внедряет в полицейскую систему основополагающие принципы: верховенства закона, взаимной ответственности соответствующих органов и гражданина, равенства всех перед законом и судом, уважения и защиты неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина и т.п. В то же время, каждая страна без исключения стремится найти оптимальную для себя структуру полицейской системы, способную адекватно реагировать на новые вызовы и угрозы ее внутренней безопасности.

Российская модель обеспечения внутренней безопасности идет по пути централизации деятельности входящих в нее органов с присущими многонациональному демократическому обществу особенностями. Во главе данной системы стоит Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) являющееся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной

---

<sup>1</sup> См.: Три модели охраны правопорядка. Экспресс-информация. Академия МВД России. 1994. № 1.

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел<sup>1</sup>. Полиция, выступая основным звеном системы обеспечения внутренней безопасности любого государства, в Российской Федерации является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел с прямым подчинением всех ее территориальных подразделений Министру внутренних дел Российской Федерации<sup>2</sup>. В качестве одного из основополагающих принципов прохождения службы в органах внутренних дел закрепляется единоначалие и субординация (подчиненность)<sup>3</sup>.

Все вышеперечисленные положения, закрепляемые соответствующими нормативными правовыми актами, являются типичными признаками централизованной (континентальной) модели организации полицейских систем. Кроме того, в централизованной структуре органов внутренних дел России присутствует и еще один характерный элемент данной модели, предназначение которого усматривается в привлечении к охране правопорядка образуемых по принципу жесткого подчинения военизированных подразделений – жандармерия. Ее функции выполняют внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>4</sup>.

Тем не менее, одной из особенностей организации органов внутренних дел Российской Федерации является наличие института общественного контроля за их деятельностью. Данный вид деятельности уполномочены осуществлять Общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации и

---

<sup>1</sup> См.: Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334 (с изменениями по состоянию на 15 января 2013 г.).

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с изменениями по состоянию на 3 декабря 2012 г.).

<sup>3</sup> См.: 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» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 (с изменениями по состоянию на 3 декабря 2012 г.).

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711 (с изменениями по состоянию на 5 апреля 2011 г.).

их члены, Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также при территориальных органах<sup>1</sup>. Данный фактор позволяет говорить о тенденции смещения организации полицейской системы российского государства в сторону интегрированной (смешанной) модели.

Данная тенденция характерна для большинства зарубежных полицейских систем современных демократических государств. Общественное мнение претендует на статус приоритетного критерия в оценке их деятельности. Доминирующей идеологией правоохранительных органов стран Запада в отношении с обществом в настоящее время является так называемая концепция коммунально-ориентированной деятельности полиции. Термин *community policing* трактуется как признание и одобрение роли общества в оказании влияния на философию управленческой деятельности полиции<sup>2</sup>.

Идея введения подобного института неоднократно высказывалась и отечественными учеными<sup>3</sup>, а с принятием нового законодательства, регламентирующего деятельность органов внутренних дел, получила и нормативное правовое закрепление в России. Однако все это требует повышения качества информации, на основе которой формируется общественная оценка. Здесь, прежде всего, необходимо исходить из понимания того, что безопасность – это продукт совместной деятельности полиции и общества. Таким образом, деятельность общества должна быть

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 127 (с изменениями по состоянию на 30 декабря 2012 г.); 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» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789 (с изменениями по состоянию на 6 декабря 2011 г.); Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

<sup>2</sup> Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada // *The Police Journal*. Great Britain, 1996, January. P. 30 – 40.

<sup>3</sup> См., например: Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Вопросы методологии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Копылов А.В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

направлена не только на критическую оценку и поучительство сотрудников органов внутренних дел, но и на оказание им посильной поддержки. Сотрудники же, в свою очередь, должны предпринимать все необходимые меры для того, чтобы их действия оказывались в максимальной степени понятными для граждан.

Именно волна нежелания граждан участвовать в одобряемых ими программах предупреждения преступности регистрировалась различными исследователями в период формирования образа милосердной полиции в странах запада<sup>1</sup>. Очевидно, что еще предстоит кропотливая работа по восстановлению однажды утерянного доверия общества к деятельности российских правоохранительных органов.

В целом представляется, что подобная модель организации органов обеспечения внутренней безопасности в большей степени отвечает требованиям демократического государства и запросам современного общества, хотя и достаточно сложна в применении для стран с федеративной формой государственного устройства. Тем не менее, она позволяет сгладить основные недостатки централизованной (высокая коррупционная уязвимость, чрезмерная бюрократизация) и децентрализованной (несогласованность действий, установление зон ограниченной юрисдикции, значительность финансовых затрат) моделей полицейских систем. Можно предположить, что именно в этой связи Соединенные Штаты Америки – государство, рассматриваемое в качестве оплота демократии, после терактов 11 сентября 2001 г. пошло на беспрецедентную в истории страны централизацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, результатом которой стало создание пятнадцатого министерства американского правительства – министерства внутренней безопасности<sup>2</sup>.

В то же время, в качестве одного из основных недостатков организации

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Изучение и формирование общественного мнения о деятельности полиции (опыт работы полиции зарубежных стран) / Б.Г. Камаев, Ю.Н. Мазаев, Е.А. Мельник и др.; ИМЦ ГУК МВД РФ. М., 2004.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Быков А.В. Указ. соч. С. 75.

полицейской системы России, правового определения места и роли органов внутренних дел Российской Федерации в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, необходимо отметить нормативное их исключение из круга субъектов, в обязанность которых вменяется обеспечение внутренней безопасности государства и общества – нации. Органы внутренних дел, как было рассмотрено выше, преимущественно во всех странах мира рассматриваются в качестве основного элемента поддержания состояния их защищенности, а также защищенности граждан и иных лиц от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина.

Так, основы теории национальной безопасности, сформированные в российском государстве, включают в себя определенный перечень сил и средств обеспечения национальной безопасности<sup>1</sup>. Однако хотелось бы подвергнуть критическому анализу нормативно закрепляемый перечень сил, которые могут привлекаться к выполнению задач по формированию и поддержанию внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

Следует согласиться с Ю.А. Крохиной, которая отмечает, что в отечественном законодательстве и научной литературе пока не выработан единый понятийный аппарат в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Это обстоятельство нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных дефиниций в теории и создает проблемы в правоприменительной практике<sup>2</sup>. Так, определяя силы обеспечения национальной безопасности, Стратегия национальной безопасности выделяет следующий круг привлекаемых к ее обеспечению субъектов.

Во-первых, это Вооруженные Силы Российской Федерации, другие

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>2</sup> Крохина Ю.А. Контроль реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Законодательство. 2012. № 3. С. 18.

войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба. Очевидно, что для определения конкретного перечня данных субъектов и характера выполняемых ими задач в сфере обеспечения национальной безопасности необходимо обратиться к анализу федерального законодательства.

Применительно к военной службе основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим порядок ее прохождения, является Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>1</sup>. Из его положений вытекает, что военная служба осуществляется в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества. В другом нормативном правовом акте, при определении понятия «военная служба» законодатель также исходит из понимания того, что это вид профессиональной служебной деятельности в рамках осуществления функции по обеспечению обороны и безопасности государства<sup>2</sup>. Тем самым можно заключить, что данный круг сил выполняет функцию обеспечения безопасности лишь одного субъекта в сфере национальной безопасности – государства. Кроме того, представляется, что деятельность выделенных субъектов направлена преимущественно на поддержание внешней безопасности государства и актуализируется в случае проявления агрессии в отношении его суверенитета, либо основ конституционного строя.

Круг же органов, в которых законодательством предусмотрена правоохранительная служба, определить вообще невозможно, поскольку до сих пор еще не принят самостоятельный федеральный закон, обсуждение которого ведется с 2004 года. Хотя из анализа понятия «правоохранительной службы», раскрываемого Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475 (с изменениями по состоянию на 30 декабря 2012 г.).

<sup>2</sup> Ст. 6 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063 (с изменениями по состоянию на 6 декабря 2011 г.).

«О системе государственной службы Российской Федерации», вытекает, что именно данная система органов призвана обеспечивать безопасность и осуществлять защиту личности и общества, их прав и свобод. Тем самым, именно на них возлагается обязанность по поддержанию внутренней безопасности государства.

Во-вторых, в качестве сил обеспечения национальной безопасности Президент РФ в своем указе выделяет федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации. Здесь представляется странным наличие оговорки, согласно которой в качестве данных органов рассматриваются лишь те из них, которые принимают участие в обеспечении национальной безопасности только одного субъекта – государства. В очередной раз становится очевидным склонение вектора данного вида деятельности в сторону государственной безопасности. Более того, исходя из буквальной формулировки данного круга обязанных субъектов, конкретный состав его участников также остается за гранью понимания. Ведь прямая обязанность по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности закрепляется Конституцией РФ лишь за Президентом России (ч. 2 ст. 80).

Если же исходить из понимания данного круга субъектов в том же объеме, в котором его определяет Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>1</sup>, то становится непонятным наличие ограничительного критерия, сужающего их круг до федеральных органов, осуществляющих государственную власть. Также здесь наблюдается и прямое противоречие высшему по юридической силе правовому акту, поскольку указанным Федеральным законом определяются полномочия и функции в области безопасности не только федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

Однако и этот законодательный акт не отличается уровнем нормативно-правовой согласованности. Так, согласно Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита являются прямой и первоочередной конституционно-правовой обязанностью государства. Тем не менее, при определении предмета правового регулирования Федеральный закон «О безопасности» на первое место ставит безопасность государства, затем общественную безопасность и даже экологическую безопасность, а лишь потом безопасность личности.

Исходя из сказанного можно сделать ряд выводов. Прежде всего, не смотря на нормативное закрепление сравнительно нового для российской юридической науки термина «национальная безопасность», механизм ее обеспечения направлен на создание и поддержание состояния защищенности лишь одной ее составляющей – государства. Как видно из проведенного анализа именно обязанность обеспечения его суверенитета, территориальной целостности, устойчивого развития и обороны приоритетно возлагается на силы обеспечения национальной безопасности. Все это позволяет говорить не о национальной безопасности в подлинном ее смысле, а лишь о безопасности государства, что, по всей видимости, пока еще в большей степени присуще российскому менталитету, сформированному в советский период развития нашей государственности.

Также следует отметить значительно зауженный круг субъектов, рассматриваемых в качестве сил обеспечения национальной безопасности. Так, в данный круг не включаются, например, органы внутренних дел, в частности – полиция, предназначение которых усматривается законодателем в защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности<sup>1</sup>. Тем не менее, в федеральном законодательстве нет указания на то, что в данных органах

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

предусмотрена правоохранительная служба, а значит, следуя буквальному смыслу Стратегии национальной безопасности, они не могут быть включены в расчет сил обеспечения национальной безопасности. Как было рассмотрено выше, из данного круга исключается масса иных органов, не относящихся к федеральным органам государственной власти, а из последних исключаются те, которые не принимают участия в обеспечении национальной безопасности государства в силу прямого указания на то в законодательстве Российской Федерации. А ведь их правозащитный потенциал в отношении личности, общества, да и самого государства представляется весьма значительным.

Из указанного перечня исключается даже Совет Безопасности Российской Федерации, поскольку, согласно Конституции РФ, данный конституционный совещательный орган не входит в число органов государственной власти. Тем не менее, законодатель возлагает на него полномочия по подготовке решений Президента РФ по вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности России, по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. К сожалению и в деятельности данного, специально создаваемого органа, обязанность обеспечения состояния защищенности личности и общества не находит законодательного закрепления.

Необходимо указать и на существующие в настоящее время недостаточное формальное закрепление и рассогласованность системы нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности. Здесь, в первую очередь, очевидной представляется необходимость принятия Федерального закона «О правоохранительной службе», который на законодательной основе позволит требовать от правоохранительных органов участия в обеспечении национальной безопасности присущими им средствами и методами. Существующие же акты должны быть приведены в единую осмысленную систему, во главе с

Конституцией Российской Федерации, нормы которой провозглашают человека, его права и свободы высшей ценностью, а обязанность по их защите вменяют всему государству в лице его аппарата, а не только федеральным органам государственной власти.

Представляется целесообразным законодательно расширить возможности участия институтов гражданского общества в рассматриваемой сфере деятельности, их взаимодействия с силами обеспечения национальной безопасности. Нормы действующего законодательства, закрепляя данное взаимодействие в качестве базового принципа обеспечения безопасности, тем не менее, не устанавливают форм и методов такого участия. Правовой статус общественных формирований применительно к сфере национальной безопасности вообще не определен и практический механизм их участия, а также участия граждан в реализации рассматриваемого направления государственной политики также отсутствует.

Таким образом, комплексно-правовое совершенствование системы обеспечения национальной безопасности будет способствовать более конструктивной реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. Практическое воплощение предлагаемых мер обеспечит не только достижение целей Стратегии национальной безопасности, но и развитие конституционно-правового механизма государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках реализации приоритетной обязанности государства. Кроме того, соответствующее правовое регулирование позволит в полной мере включиться в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина всем государственным органам и должностным лицам, что будет соответствовать подлинному смыслу соответствующего положения Конституции Российской Федерации.

Подытоживая проведенный анализ, можно прийти к выводу, что полицейская система любого государства, на которую возлагается основная обязанность по обеспечению внутренней безопасности страны, самым

тесным образом связана с его национальной сущностью и призвана обеспечивать защиту личности, общества и государства от возникающих внутренних угроз. Существующие организационные структуры современных полицейских систем являются результатом длительного исторического развития самого государства и по мере расширения сфер его деятельности сформировались в соответствующую систему органов, структурно относящихся к органам исполнительной власти и именуемые в своей основе органами внутренних дел.

Сфера внутренних дел как таковая имеет сложную и многогранную структуру. Она включает в себя общественные отношения, возникающие в связи с защитой жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Сюда входят предупреждение и пресечение административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения, осуществление контроля за оборотом оружия, охрана имущества и организаций, надзор и оказание услуг в сфере миграции и многое другое. Столь объемный круг общественных отношений, характеризующихся специфическими чертами и признаками, предопределяет различие в основных видах деятельности органов внутренних дел (административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная, охранная и т.д.), разнообразие составных частей системы органов, обеспечивающих указанную деятельность (полиция, пенитенциарные учреждения, органы безопасности, таможенная службы, службы по борьбе с наркотиками и т.п.), а также распределение компетенции внутри этих структур (охрана общественного порядка, производство дознания и отдельных следственных действий, осуществление оперативно-розыскных мероприятий и др.). Все это указывает на неоднозначность форм и методов решения поставленных перед органами внутренних дел задач, способов их работы и применяемых при этом средств.

Место и роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в различных странах зависит от используемой модели организации полицейской системы, которые условно можно разделить на централизованную (континентальную), децентрализованную (фрагментарную) и интегрированную. Каждая из них оказывает непосредственное воздействие на систему подчинения сотрудников соответствующих правоохранительных органов, возможность формирования и контроля за их деятельностью со стороны населения соответствующих территориальных образований, взаимоотношение с гражданами страны и обществом.

К одним из основных достоинств первой из указанных систем можно отнести высокую эффективность управления в процессе выполнения конкретных задач и возможность привлечения к охране правопорядка вооруженных формирований. Для второй характерны минимизация затрат на содержание бюрократического аппарата и исключение возможности узурпации власти в полицейской сфере, развитие инициатив по охране правопорядка на уровне территориальных единиц и быстрое принятие управленческих решений на местах, большая открытость и возможность контроля за деятельностью отдельных подразделений населением. Третья же направлена на умеренное внедрение всех перечисленных признаков и настройку ее на актуальные запросы общества.

Стоит отметить, что одной из тенденций развития современных систем организации и деятельности органов внутренних дел является открытость ее деятельности для общества. Это проявляется во внедрении институтов общественного контроля за деятельностью подразделений, выборности отдельных должностных лиц, гласности проведения мероприятий. Некоторые страны, такие как США, Великобритания, пошли по пути подчинения территориальных отделений полиции органам местного самоуправления, что также приближает их деятельность к нуждам населения конкретных территориальных образований, позволяет при осуществлении

правоохранительной деятельности учитывать запросы граждан с учетом исторических и иных местных традиций. Муниципальная полиция содержится на средства местных бюджетов и подчиняется местным органам самоуправления (мэрам городов)<sup>1</sup>. Тем не менее, это способно привести к тому, что полицейские и иные органы становятся заложниками конфликта интересов центральных и региональных властей ввиду часто возникающего несовпадения региональных и общенациональных интересов.

Это неминуемо влечет за собой централизацию органов внутренних дел на общегосударственном уровне, что обеспечивает оперативность контроля за деятельностью составляющих их структур. При этом руководитель такой централизованной системы обеспечения внутренней безопасности назначается главой государства с согласия органа народного представительства – парламента (одной из его палат)<sup>2</sup>, либо наоборот, назначается парламентом по представлению главы государства (главы исполнительной власти)<sup>3</sup>. Надзор за законностью деятельности сотрудников рассматриваемых органов при исполнении ими служебных обязанностей чаще всего осуществляет в зарубежных странах прокуратура, которая может структурно относиться к судебным инстанциям (например Франция, Португалия, Италия, Испания и др.). Кроме того, в некоторых странах используется институт парламентского контроля над полицейскими силами посредством функционирования специально создаваемых комитетов. При оценке работы могут учитываться расходы на их содержание в соотношении с размерами предотвращенного и возмещенного в процессе их деятельности материального ущерба.

Все это предъявляет повышенные требования к сотрудникам правоохранительных органов, на которых возлагается обязанность

---

<sup>1</sup> См.: Быков А.В. Полицейская система современного демократического государства: монография / А.В. Быков, Т.В. Кикоть-Глуходедова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 64 – 68.

<sup>3</sup> См.: Дорохин Е.В., Князев В.В. Полицейские/милицейские системы стран-участниц СНГ: Пособие. Ч. 7. М., 2011. С. 31.

обеспечения надлежащего порядка в стране, а также прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц. Они должны по собственной инициативе незамедлительно прийти на помощь каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств. Причем, согласно принимаемым в зарубежных демократических государствах нормам, регламентирующим правовой статус сотрудника, эта обязанность не снимается с них и во внерабочее время.

Кроме того, полицейские должны безраздельно посвящать себя службе, трепетно относиться к принятой присяге, в связи с чем не могут совмещать исполнение своих обязанностей с какой-либо иной деятельностью, связанной с извлечением дохода. Каждое государство стремится исключить сотрудников органов внутренних дел из политической борьбы, устанавливая запреты на вступление в политические партии, любое поддержание их деятельности, а также решений иных общественных или религиозных объединений. Также они лишаются права на забастовку. Как образно отмечают некоторые авторы, «определение облика сотрудника полиции как «друга и помощника», а ее профессиональной деятельности как «служение обществу» является лейтмотивом построения отношений между полицией и населением, главным критерием ее оценки общественным мнением. Главное предназначение всех полицейских сил – это удовлетворение социальных потребностей людей»<sup>1</sup>.

Тем самым, не смотря на то, что полицейские системы современных зарубежных государств в определенной степени подвергаются влиянию господствующего в стране политического режима, они должны находиться вне его политической системы и брать на себя обязательства по обеспечению прав и свобод личности независимо от каких-либо субъективных обстоятельств. Любая система органов внутренних дел, стоя на страже внутренней безопасности личности, общества и государства, должна

---

<sup>1</sup> Изучение и формирование общественного мнения о деятельности полиции (опыт работы полиции зарубежных стран) / Б.Г. Камаев, Ю.Н. Мазаев, Е.А. Мельник и др. М., 2004. С. 17.

исходить из гармоничного сочетания интересов и потребностей человека и гражданина, формальной справедливости и равенства форм и методов борьбы с преступностью, так или иначе связанных с их ограничением и применением насилия. Хотя приоритет, безусловно, остается за преобладанием в их деятельности ненасильственных методов.

Общим для всех рассматриваемых органов выступает и то, что организационно они входят в систему органов исполнительной власти государства, а их структура и содержание деятельности определяются высшими органами государственной власти и проводимыми ими основными направлениями внутренней и внешней политики. Таким образом, их деятельность носит подзаконный характер, основана на демократических принципах и направлена на удовлетворение потребностей общества в безопасности и защите поправных прав. При этом каждая система должна оперативно откликаться на новые угрозы и вызовы, сопровождающие стремительное развитие человечества.

В Российской Федерации на современном этапе ее развития, сложилась весьма сложная организационная структура органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства, а, тем самым, и беспрепятственную реализацию человеком и гражданином признаваемых Конституцией РФ прав и свобод. Многообразие направлений обеспечения прав и свобод каждого в полной мере находит отражение и в деятельности разнообразных подразделений, организаций и служб, входящих в состав российской полиции<sup>1</sup>. Однако правозащитная ориентация большинства их функций, наделение правом применения общих мер принуждения в пределах, установленных законодательством РФ, единое нормативно-правовое регулирование их деятельности Министерством внутренних дел Российской Федерации, позволяет рассматривать все разнообразие указанных структурных элементов в качестве разветвленного механизма,

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

выступающего единым субъектом деятельности государства по обеспечению и защите прав и свобод личности.

По сути, обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина можно считать едва ли не ведущей задачей органов внутренних дел. Так в Положении о министерстве внутренних дел Российской Федерации повышение эффективности деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина провозглашено целью его утверждения, а обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства названо в качестве основной задачи создания и функционирования подведомственных ему органов<sup>1</sup>.

Данное установление представляется не случайным, поскольку в основе всех прав и свобод (в том числе и конституционных) лежат определенные блага для личности, на достижение которых направлена деятельность по реализации соответствующего права. Борьба же с преступными и иными противоправными посягательствами, составляющая основу правозащитной деятельности ОВД РФ, направлена, на наш взгляд, на установление и поддержание режима безопасного пользования и беспрепятственной реализации личностью признанного за ней права и, следовательно, реальности получения блага им опосредованного.

Место органов внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод личности весьма зримо определяется по деятельности наиболее крупного и функционально емкого структурного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации – полиции. Как особая система государственных органов исполнительной власти, полиция в целом призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступлений и иных посягательств и наделена для этого правом применения мер принуждения. Ее работа строится

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности. Изучение правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, приводит к выводу о существовании ряда пробелов в сфере регламентации их полномочий по обеспечению конституционных прав человека и гражданина, что, в первую очередь, выражается в несовершенстве организационно-правовых основ их деятельности. Именно на их выявление нацелена следующая глава данного исследования.

## **ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 1. Формы и методы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина**

Сложность конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод личности требует системного подхода к разработке способов функционирования его субъектов, направленных на достижение основополагающей цели. В этой связи особую актуальность приобретает вопрос исследования форм и методов деятельности органов внутренних дел по реализации одной из составляющих своего предназначения – охраны и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и иных лиц.

В юридическом смысле не проводится принципиального разграничения понятий форм и методов деятельности уполномоченного субъекта и чаще они употребляются как однопорядковые и взаимозаменяемые. Тем не менее, представляется обоснованным в качестве форм деятельности рассматривать внешнее проявление урегулированного правом способа, реализация которого в самом общем виде будет способствовать достижению поставленной цели. Метод же деятельности представляет собой совокупность шагов, действий, которые необходимо предпринять в каждом конкретном случае, чтобы решить ту или иную задачу. Таким образом, формы могут быть рассмотрены как составные части (направления) внешней деятельности органов внутренних дел, а методы как перечень имеющихся в их распоряжении средств получения результата. В рамках проводимого исследования особое значение будут иметь те из них, которые направлены на устранение препятствий для реализации человеком и гражданином признаваемых за ним прав и свобод.

Необходимо признать, что в деятельности органов внутренних дел в различной степени используются все основные формы обеспечения и защиты прав и свобод, используемые в изучаемом механизме и присущие аппарату государства в целом. Это могут быть как юридические (правовые) формы – правотворчество (правоустановление) и правоприменение (правоисполнение), так и организационные (неправовые), обусловленные присущими им профилактическими, техническими, пропагандистскими и прочими мерами воздействия. Эти формы конкретизируются и реализуются в определенных методах правообеспечительной деятельности. При этом в теории государства и права реализация форм и методов рассматривается как внешнее практическое выражение деятельности по реализации функций, возложенных, в частности, на органы внутренних дел<sup>1</sup>. Органы внутренних дел, осуществляя функцию по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, выстраивают свою деятельность в рамках форм и методов, строго определенных законом.

Правотворческая деятельность осуществляется посредством выработки, изменения, дополнения и отмены ведомственных нормативных правовых актов, нацеленных главным образом на регулирование разных сторон функционирования органов внутренних дел, в том числе и регламентацию деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Данного рода установления правового характера в большинстве своем организуют работу конкретных подразделений, организаций и служб в рамках соблюдения законности, уважения и защиты прав и свобод личности, а также нацеливают на борьбу с преступлениями и иного рода правонарушениями непосредственно или опосредованным образом нарушающими интересы населения.

Правотворческая деятельность имеет существенное значение в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Необходимость ее

---

<sup>1</sup> См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. Изд. 2-е, исправ. и доп. М., 1995. С. 79 – 80; Теория права и государства: учеб. / под ред. проф. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 340 – 343 и др.

осуществления объясняется тем, что именно посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов органы внутренних дел устанавливают правила реализации своих функций, которые либо непосредственно направлены на обеспечение интересов личности, либо опосредуются презумпцией их соблюдения и защиты. Основным субъектом, реализующим правотворческую функцию выступает Министерство внутренних дел Российской Федерации, на которое возложена задача по нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Примечательно, что положение о нем утверждено в целях повышения эффективности деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. В целях повышения эффективности правотворческой работы создан и действует Экспертный совет МВД России по вопросам нормотворческой работы<sup>2</sup>.

Правовой анализ принимаемых в сфере внутренних дел нормативных правовых актов показывает, что их действие может быть направлено как на совершенствование деятельности самих должностных лиц соответствующих подразделений, повышение их профессиональной этики при осуществлении должностных полномочий, так и на упорядочение осуществления российскими гражданами и иными лицами отдельных принадлежащих им субъективных прав<sup>3</sup>. Исходя из этого, рассматриваемая функция по обеспечению прав и свобод человека и гражданина может быть разделена на внешнее и внутреннее правотворчество. К первому, например, можно

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД РФ от 27 ноября 2001 г. № 1038 «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» // URL: <http://www.garant.ru>.

<sup>3</sup> См., например: Приказ МВД РФ от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 августа; Приказ МВД РФ от 12 декабря 2011 г. № 1221 «Об утверждении Административного регламента системы Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Российская газета. 2012. 4 апреля.

отнести принятие соответствующих административных регламентов, действие которых обеспечивает реализацию гражданами принадлежащих им прав и свобод (право на обращение в государственные органы; право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии; право на государственную защиту прав и свобод и т.п.). Второму же присуще нормативное регулирование процесса обеспечения прав самих сотрудников (право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну; право на отдых; право на справедливое вознаграждение труда; право на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь и т.п.).

Существуют нормативные правовые акты МВД России, направленные на организацию взаимодействия с иными органами государства при реализации ими своих правозащитных полномочий, поддержание международного сотрудничества по противодействию преступным деяниям, а также оказание содействия различным категориям лиц, реализация прав которыми затруднена или нуждается в особой защите со стороны государства и тому подобные<sup>1</sup>. Данного вида правовые акты, обязательные для исполнения всеми должностными лицами территориальных подразделений МВД России, преследуют цель охраны правопорядка, борьбы с

---

<sup>1</sup> См., например: Приказ МВД РФ и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» // Российская газета. 2009. 16 сентября; Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Азербайджанской республики (Баку, 28 июня 2011 г.) // URL: <http://www.garant.ru>; Приказ МВД РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы от 6 октября 2006 г. № 786/310/470/454/333/971 «Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 47; Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

преступностью, обеспечения и защиты конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

В рассматриваемом ракурсе особой значимостью выделяется и возможность органов внутренних дел участвовать в правотворческих инициативах, подготавливаемых органами государственной власти. Чаще всего это акты нормативного характера, направленные на борьбу с преступностью, охрану общественного порядка, а также затрагивающие иные сферы деятельности ОВД применительно к обеспечению прав и свобод защищаемых лиц. Именно своевременное и адекватное законодательное регулирование данного рода отношений выступает необходимым атрибутом обеспечения и защиты, а равно – упрочения гарантий реализации прав и свобод личности во взаимоотношениях с органами государства.

Исключительной важностью в деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина обладает и следующая юридическая форма – применение норм права. В целом можно отметить, что правоприменительная компетенция рассматриваемых органов во многом схожа с правоприменительной деятельностью иных органов и служб государства. К ней в полной мере можно применить общие признаки и черты, характеризующие правоприменение как процесс реализации социальных норм. Это и компетенция уполномоченного на то органа, и обязательность исполнения решения для субъектов, в отношении которых оно вынесено, и определенная процессуальными нормами последовательность совершения того или иного действия по применению нормы права и многое другое. Юридическая форма правоприменительной деятельности обязывает должностных лиц органов внутренних дел при вынесении правоприменительного акта исходить из общих принципов законности, справедливости, целесообразности и обоснованности принимаемого в отношении конкретного человека или группы лиц решения, в том числе обеспечения в полном объеме возможности защиты присущих им прав.

Наряду с общими, применению правовых норм в деятельности органов внутренних дел свойственны и некоторые отличительные качества, обусловленные спецификой стоящих перед ними задач и, в частности, возможностью применения разнообразных принудительных мер воздействия в целях защиты человека, закона, правопорядка и иных объектов охраны. Примерами могут служить акты, выносимые должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в отношении лиц, совершивших административное правонарушение (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КОАП РФ)<sup>1</sup>, влекущие за собой наложение административного наказания на виновное лицо; составление следователем при наличии предусмотренных законом оснований протокола задержания лица по подозрению в совершении им преступления, что влечет за собой содержание под стражей лица на срок до 48 часов (ст. 91, 92, 94 УПК РФ)<sup>2</sup>.

Рассмотрение методов правоприменительной деятельности в традиционном их понимании необходимо начинать с позиции их разделения на регулятивные и охранительные. Отметим, что правоприменение регулятивного свойства направлено, в первую очередь, на разрешение разнообразных управленческо-распорядительных вопросов. Среди них следует выделить функции внутриорганизационной (присвоение квалификационных званий, выплата единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения и др.) и внешнеорганизационной (осуществление государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью, осуществление государственной функции по контролю и надзору за соблюдением правил регистрации и т.п.) направленности.

В юридической литературе нередко обсуждается аспект правоприменительной деятельности органов внутренних дел при вступлении

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4921.

их в административно-правовые отношения с гражданами для решения вопросов, не связанных непосредственно с правонарушениями. Данный вид деятельности может быть рассмотрен в прямой зависимости по отношению к обеспечению некоторых прав и свобод личности (деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, осуществление лицензионно-разрешительной работы, государственная охрана объектов, охрана имущества граждан и организаций и пр.). Очевидно, что такого рода акты правоприменения призваны не в прямом смысле слова обеспечить защиту того или иного конституционного права, а приобретают по отношению к нему собственно охранительный характер. Они выступают необходимыми юридическими фактами, элементами юридических (фактических) составов, с наличием которых закон связывает претворение в жизнь самих этих прав, а равно их действительное обеспечение.

Организационные формы деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел также непосредственным образом связаны с вынесением их должностными лицами актов применения норм права. Это объясняется тем, что их полномочия, как и полномочия иных органов государства, жестко регламентированы и осуществляются в строгом соответствии с законом (тем более учитывая полномочия по применению мер государственного принуждения). Не смотря на свою схожесть с юридическими, организационные формы имеют более выраженную конкретность применительно к ситуации, либо объекту правового воздействия (расстановка и определение порядка использования сил и средств при проведении определенной операции, проверка паспортного режима в местностях со сложной криминогенной обстановкой, инспектирование нижестоящих органов и подразделений и т.п.).

Относительно обеспечения прав и свобод личности, организационная деятельность проявляется в повседневной охране и защите социальных благ, поддержании правопорядка, как в общественных, так и иных местах жизнедеятельности человека, обучении сотрудников формам и методам

обеспечения и контроле за их деятельностью. Именно данная форма обеспечивает создание безопасных и необходимых условий для беспрепятственной реализации прав и свобод человека и гражданина, а равно оперативное применение необходимых мер в случае их нарушения. Представляется, что эффективность именно этих методов в большей степени способствует функционированию механизма обеспечения прав и свобод посредством создания и поддержания практического режима их действительного воплощения. Примерами в данной области могут служить правоохранные мероприятия по перехвату угнанного автомобиля, охрана имущества при пожаре и иных чрезвычайных происшествиях, розыск похищенных ценностей и др. Подобного рода мероприятия выступают специфическими формами гарантий прав и свобод личности, в чем, на наш взгляд, и проявляется особенность деятельности такого субъекта конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, как органы внутренних дел.

Наряду с этим, место и роль ОВД в рассматриваемом механизме во многом определяется методами их деятельности, включая способы и средства правового воздействия, применяемые для осуществления возложенных на них задач. Основными, как и в деятельности всего государственного аппарата, выступают методы убеждения и принуждения, призванные обеспечить законопослушный порядок осуществления прав и свобод, не нарушающий интересов не участвующих в их реализации лиц.

Первый из них, по своей сути, можно охарактеризовать как превентивный метод, применяемый на «предзащитной стадии», когда права конкретного лица или группы лиц еще не нарушены. Он направлен не на восстановление права, а заключается в несиловом воздействии на волю и сознание людей с целью побуждения их к осмысленному правомерному поведению, либо самостоятельному и добровольному отказу от противоправных деяний. Тем самым может быть обеспечено строгое соблюдение нормативных актов – равно состояние ненарушаемости

основных прав и свобод, к чему собственно и сводится функционирование механизма обеспечения прав и свобод. Такое воздействие выражается в морально-нравственном и правовом воспитании, проведении пропагандистской работы, массовом информировании населения, материальном поощрении правомерного поведения и пр.

Важное значение в реализации данного метода приобретает личная дисциплинированность, открытость и адекватность реагирования на жалобы граждан, грамотность и находчивость при ведении диалога и иные индивидуально-личностные факторы сотрудников органов внутренних дел. Вполне уместным, на наш взгляд, здесь будет звучать вопрос: «Кому государство доверяет ведение пропагандистской и иного рода работы по склонению населения к правомерному поведению?» Без сомнения это должны быть граждане Российской Федерации с безупречной репутацией и юридически подкованные в области реализации и применения норм права. На создание именно такого облика сотрудника органов внутренних дел нацелена морально-психологическая подготовка в системе МВД, подкрепляемая принятием соответствующих нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Наряду с убеждением в деятельности органов внутренних дел широко используется и метод принуждения, наиболее свойственный им как силовому элементу в структуре государства. Данный вид можно смело отнести к насильственным способам воздействия на правонарушителя, допускающий в установленных законом случаях, наряду с прочими, применение должностными лицами ОВД огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы для отстаивания прав граждан. Именно в этой ярко выраженной карательной окраске данного способа воздействия усматривается специфика метода принуждения в сравнении с применением его иными органами управления. Однако, при всей своей кажущейся жестокости, здесь не ставится целью причинение человеку, хотя и

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД России от 11 февраля 2010 г. № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>.

преступившему закон, физических или нравственных страданий, ущемление в связи с содеянным его прав и свобод, унижение его достоинства. Основное предназначение – обеспечить защиту правопорядка, а равно, непосредственно или опосредованно – прав и свобод человека и гражданина.

Методы государственного принуждения, используемые в деятельности органов внутренних дел, в полной мере можно подразделить на две большие группы – меры административно-правового и меры уголовно-правового (уголовно-процессуального) принуждения<sup>1</sup>. Каждая из этих групп включает предупредительные меры (проверка документов, вхождение и осмотр жилых помещений граждан и нежилых строений), меры пресечения (административное задержание, отобрание подписки о невыезде и надлежащем поведении), меры взыскания или процессуального принуждения (штраф, присмотр за несовершеннолетним обвиняемым). Названные меры реализуются обычно посредством правоприменения, подкрепляемого при необходимости действиями организационного характера, в том числе силовых способов и средств. Как правило, все они направлены на защиту уже нарушенных или подвергаемых опасности прав граждан, либо имеют подчиненное (косвенное) назначение для обеспечения реализации последующих мер обеспечения и защиты.

В качестве особой формы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, на наш взгляд, можно выделить осуществление органами внутренних дел, наряду с иными уполномоченными на то государственными органами, оперативно-розыскной деятельности. Данная форма раскрывает себя посредством осуществления гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то федеральным законом, в пределах их полномочий

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Мичурина О.В. О применении принуждения при проведении следственных действий // Законодательство. 2006. № 4. С. 27 – 31; Дихтиевский П.В. Теоретические проблемы определения административно-правового принуждения в сфере обеспечения личной безопасности // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 9 – 15; Стахов А. Виды административного принуждения // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 14.

оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств<sup>1</sup>. Она основывается на принципах законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, и сочетается в своей сути гласные и негласные методы и средства их защиты.

Между тем, оперативно-розыскная деятельность не восстанавливает нарушенные преступлением права личности, она напрямую не направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Более того, она допускает вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам должностным лицом, осуществляющим данный вид деятельности, либо лицом, оказывающим ему содействие, допускаемое при правомерном выполнении ими своего служебного или общественного долга (ч. 4 ст. 16 Федерального закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности»). Однако результативность ее выполнения во многом предопределяет успешность раскрытия преступления, изобличения виновных в его совершении и последующем их наказании, а также возмещения причиненного вреда, обеспечивая тем самым конституционные права и законные интересы потерпевших и иных лиц.

Правозащитная компетенция органов внутренних дел, их роль в деле охраны правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности значительно повышаются в ситуациях чрезвычайного характера: во время стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, эпидемий, массовых беспорядков, совершения актов терроризма. В таких случаях права человека на жизнь, здоровье, свободу, неприкосновенность, жилище, собственность, честь, достоинство и другие блага подвергаются прямой угрозе и часто вызывают необходимость их безотлагательной защиты. Кроме того, исключительные по опасности для государственного строя, самой жизни людей обстоятельства социально-политического, экологического и иного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

плана могут настолько серьезно дестабилизировать нормальный ритм жизнедеятельности общества и его членов, что требуется установление специального правового режима в рамках Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup>. Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина в подобных ситуациях приобретает повышенную сложность вследствие известного роста количества правонарушений, необходимости спасения большого числа людей, из-за сопутствующих эксцессов и во многом зависит от эффективности работы сотрудников полиции и других структур органов внутренних дел. Их высокопрофессиональная деятельность по охране общественного порядка и безопасности позволяет предотвратить панику, не допустить совершения тяжких преступлений, своевременно оказать требуемую помощь людям и, в конечном счете, - обеспечить их права и законные интересы.

Наиболее актуальным и практически востребованным является и рассмотрение проблемы реализации правозащитных полномочий ОВД в отношении конкретных категорий лиц, нуждающихся в особых мерах государственной защиты в силу выполнения ими должностных полномочий или общественного долга, которое может быть сопряжено с посягательством на жизнь, здоровье либо безопасность имущества как их самих, так и их близких. Прежде всего, в эту категорию следует отнести судей и иных должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, в отношении которых уполномоченными на то государственными органами осуществляются предусмотренные законом меры безопасности, правовой и социальной защиты. Такая защита имеет место при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество в связи с их служебной деятельностью<sup>2</sup>. Отметим, что законодатель признает право на осуществление государственной защиты не только в отношении указанных в

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>2</sup> О правовом регулировании рассматриваемого вопроса см.: Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

законе должностных лиц, но и в отношении их близких родственников, а в исключительных случаях – также иных лиц, на жизнь, здоровье и имущество которых совершается посягательство. При этом такое посягательство должно иметь своей целью воспрепятствование законной деятельности судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, либо принуждения их к изменению ее характера, либо мести за такую деятельность<sup>1</sup>.

В этой связи сотрудники ОВД могут быть рассмотрены в двояком проявлении. С одной стороны они выступают представителями государственных органов, уполномоченных на осуществление мер государственной защиты в отношении рассматриваемого круга лиц. В частности, именно на органы внутренних дел возлагается функция по применению мер безопасности в целях обеспечения защиты жизни и здоровья, сохранности их имущества. Для реализации данной функции они осуществляют личную охрану, охрану жилища и имущества, вправе выдавать оружие, специальные средства индивидуальной защиты и оповещения об опасности<sup>2</sup>, могут временно поместить защищаемое лицо в безопасное место, обеспечивают конфиденциальность сведений о них, выносят заключение о переводе (изменении) на другую работу (службу) или учебу, содействуют в переселении на другое место жительства, производят замену документов, либо изменение внешности, а также проводят иные оперативно-розыскные мероприятия<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Также о перечне должностных лиц подлежащих государственной защите см.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

<sup>2</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 831 «О Порядке выдачи оружия лицам, подлежащим государственной защите» // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3723.

<sup>3</sup> Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

С другой – они сами выступают объектом осуществления мер государственной защиты. Так, в отношении сотрудников ОВД применяются меры правовой защиты, предусматривающие в том числе повышенную уголовную ответственность за посягательство на их жизнь, здоровье и имущество (п. б ч. 2 ст. 105, ст. 317, 318, 319 и др. Уголовного кодекса РФ), меры социальной защиты (выплата страховых сумм и компенсаций)<sup>1</sup>.

Еще одним проявлением форм и методов деятельности органов внутренних дел является обеспечение безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства, которое осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»<sup>2</sup>. Данный нормативный правовой акт подвел итог анализу происходящих в правозащитной деятельности государства процессов и изучению правоприменительной практики, в ходе которых обозначилась масштабность социально-правовой проблемы обеспечения защиты участников уголовного судопроизводства. В нем устанавливаются принципы и виды государственной защиты, включающие меры безопасности и меры социальной поддержки, определяются органы, обеспечивающие государственную защиту, основания и порядок ее осуществления.

Безусловно, эффективная защита участников уголовного судопроизводства, как и любая иная деятельность, реализуемая в рамках механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, требует консолидации усилий многих федеральных органов исполнительной власти

---

<sup>1</sup> См., например: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474; Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № 647 «О возмещении судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4568.

<sup>2</sup> СЗ РФ 2004. № 34. Ст. 3534.

для решения комплекса проблем обеспечения безопасности защищаемых лиц, что поспособствует беспрепятственной реализации не только их прав, но и обязанностей. Данное направление позволит усилить эффективность осуществления правоохранительной деятельности в стране, а, следовательно, повысит имидж государства в глазах населения. Проблема защиты участников уголовного судопроизводства приобрела масштабы государственной программы, а необходимость ее немедленного разрешения поставлена в перечень первоочередных задач российского государства.

При всей многозадачности рассматриваемого вопроса и обилия задействованных в его решении органов, основная нагрузка и руководящая роль в этом деле ложится на плечи подразделений органов внутренних дел. Не случайно Распоряжением правительства РФ в марте 2005 года была образована межведомственная рабочая группа по подготовке Государственной программы обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства под руководством заместителя начальника Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом МВД России<sup>1</sup>, а в 2006 году были разработаны единые правила применения отдельных мер безопасности<sup>2</sup>. Результатом данных мероприятий явилось создание в структуре МВД России специализированных подразделений по защите данной категории лиц, а также выделение средств из федерального бюджета на осуществление правозащитных функций как межведомственного, так и внутриведомственного значения<sup>3</sup>.

Предполагается, что реализация данной программы принесет

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 225-р // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 878.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4708.

<sup>3</sup> Перечень предполагаемых мероприятий и их ресурсного обеспечения см.: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 586 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014 – 2018 годы» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3965.

ощутимые результаты в дело защиты прав и свобод человека и гражданина органами государства, позволит органам внутренних дел накопить практический опыт применения той или иной меры государственной защиты, а также получить необходимые статистические данные для оценки эффективности и совершенствования применяемых в отношении участников уголовного судопроизводства правозащитных методов и средств. В конечном итоге все это способствует созданию необходимых условий для успешного функционирования механизма обеспечения прав и свобод в целом.

Еще одной формой деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина выступает правовое реагирование на заявления и обращения граждан и иных заинтересованных лиц. Право на обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления предусмотрено ст. 33 Конституции РФ. Данное право подтверждается корреспондирующей обязанностью государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица принять надлежащим образом оформленное обращение к своему рассмотрению и дать ответ в установленные законом сроки. Существенным упущением, как отмечают отдельные авторы, является отсутствие законодательно определенных оснований ответственности виновных должностных лиц и государственных служащих за нарушение порядка реализации гражданином своего конституционного права на обращение<sup>1</sup>.

Положения названной статьи Конституции РФ и вышеуказанного закона позволяют сделать вывод, что возможностью реализации права на обращение в органы государства пользуются только граждане РФ. Однако, на наш взгляд, это не так. Ст. 2, 17, ч. 2 ст. 19, ст. 45, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ приравнивают к статусу «гражданина» статус «человека», поэтому правильно рассматривать право на обжалование также как принадлежащее и иностранным гражданам и лицам без гражданства в порядке,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

устанавливаемом законодательством Российской Федерации.

Автор солидарен с точкой зрения, высказываемой Смушкиным А.Б., о том, что данный способ защиты может быть эффективным только в том случае, если органы государственной власти и управления будут четко и своевременно реагировать на нарушения прав и свобод, профессионально относиться к своим обязанностям. Однако отвергать административную защиту или заменять ее судебной не следует. Она занимает свое, определенное место в конституционном механизме защиты прав и свобод.<sup>1</sup>

На обеспечение данного права направлены принимаемые ведомственные нормативные правовые акты, которые, как представляется, в большей степени, чем соответствующее законодательство, способствуют беспрепятственной реализации конституционно провозглашаемого права. Так, применительно к органам внутренних дел государственная услуга по рассмотрению устных и письменных обращений предоставляется как гражданам Российской Федерации, так и иностранным гражданам, лицам без гражданства и иным заинтересованным лицам, в том числе и их представителям. Детализируется порядок обжалования, а также предусматриваются формы контроля за решениями и действиями (бездействиями), принимаемыми (осуществляемыми) в ходе такой работы.<sup>2</sup>

Однако, не смотря на обширность правозащитной деятельности органов внутренних дел, развитие отечественного законодательства, предоставляющего им различные возможности отстаивания прав отдельных категорий лиц, в целом можно сказать о недостаточной проработке и слаженности механизма обеспечения конституционных прав и свобод

---

<sup>1</sup> Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». – ООО «Новая правовая культура», 2006. С. 38.

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД РФ от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2112. 1 августа.

человека и гражданина в их деятельности. Слабые места, вызванные недостаточностью финансирования, излишней зарегулированностью, отсутствием наработанных методов и средств, отмечаются как самими практическими работниками, так и указываются в отдельных исследованиях теоретиков конституционного права. Так, например, Н.А. Чертова, отмечая наметившуюся в начале 90-х годов XX столетия негативную тенденцию, в соответствии с которой усилия правоохранительных органов в основном отвлекались на борьбу с общеуголовной преступностью и на охрану общественного порядка, обозначает малоэффективность деятельности органов внутренних дел в природоохранительной сфере<sup>1</sup>. Не получила повсеместного распространения практика ознакомления с процессуальными правами лиц, задерживаемых сотрудниками органов внутренних дел, что в большинстве развитых стран служит однозначным основанием для исключения из списка допустимых доказательств показаний, данных лицом при его задержании.

Думается, необходимо более четко определить место и роль органов внутренних дел в правозащитной сфере, уточнить и расширить компетенцию по их участию в механизме отстаивания прав и свобод человека и гражданина. Особую актуальность в этой связи приобретает предложение о необходимости разработки и принятия специального нормативного акта в форме Основ законодательства Российской Федерации о правах человека, определяющего задачи и конкретные цели деятельности правозащитных учреждений<sup>2</sup>.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании и компетенция Министерств, главных управлений, управлений МВД России по субъектам Российской Федерации. Представляется логичным одной из функций предусмотреть взаимодействие их с полномочным представителем

---

<sup>1</sup> См.: Чертова Н.А. «Роль ОВД и перспективы их деятельности в обеспечении экологической безопасности России» // Государство и право. 2006. № 5. С. 35 – 40.

<sup>2</sup> См.: Анисимов П.В., Папичев Н.В. «Правовое регулирование защиты прав человека» / Под редакцией Ф.М. Рудинского. Волгоград: ВА МВД России. 2003. С. 94.

Президента РФ в федеральном округе, а также с Уполномоченными по правам человека и Уполномоченным по правам ребенка в субъектах РФ в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан, в том числе и отстаивания интересов собственных сотрудников. Отрадно, что подобная форма взаимодействия была установлена между Уполномоченным по правам человека и Генеральной прокуратурой РФ<sup>1</sup>, однако органы внутренних дел при всем своем многообразии возможных способов воздействия на отмечаемые данными должностными лицами нарушения и по сей день остаются в стороне.

Заметим, что даже при таких случаях, имеющих широкий общественный резонанс, как необоснованное, противоправное заключение гражданина под стражу и последующего освобождения в силу официального выяснения его невиновности, указанные органы часто остаются в стороне и бремя получения реабилитации и материальной компенсации ложится на самого пострадавшего. Помимо того, что это влечет за собой необоснованную трату сил, средств, времени и даже здоровья «оправданного», это также противоречит принципу взаимной правовой ответственности государства и гражданина<sup>2</sup>.

В целом же возложение на органы внутренних дел функций по обеспечению и защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, представляется обоснованным, так как именно они чаще любых других государственных структур оказываются в ситуациях, когда кому-либо требуется помощь; из всех публичных служб находятся в наибольшем контакте с населением вследствие очень широкой компетенции и круглосуточного характера работы; имеют большие возможности в области

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Генеральной прокуратуры РФ от 14 января 1999 г. № 6/7р «Об организации исполнения Соглашения «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. 2004. Том 1.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений...» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

информации, связи и транспорта; могут быть быстро мобилизованы; воспринимаются значительной частью населения как основная правозащитная и правоохранительная организация.

В свою очередь характер взаимоотношений между территориальными органами МВД и населением представляет собой своеобразный «индикатор» социально-политической атмосферы в стране. Дело в том, что названные органы с их сложившейся правоохранительной многофункциональностью, большим по численности контингентом, силовой оснащённостью олицетворяют в обыденном сознании человека правовой порядок, безопасность общества и его членов, а также являются весьма «осязаемым» инструментом государственной власти, показателем ее реального отношения к человеку и закону. Поэтому малорезультативная деятельность органов внутренних дел воспринимается гражданами возмущенно, нередко с распространением недовольства на все государство. Именно поэтому определение места и значения органов внутренних дел, совершенствование их роли в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина – важная задача юридической науки.

Таким образом, установлено, что органы внутренних дел обладают полным набором форм и методов, позволяющих им в должной степени сформировать качество оказываемых правоохранительных услуг с учетом необходимости обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Их реализация зависит от характера выполняемых в конкретный период времени задач и должна протекать под контролем общественности. Сама же деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями нормативных правовых актов и во взаимодействии с иными органами и должностными лицами правоохранительной системы государства.

## **§ 2. Принципы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина: должное и сущее**

Одним из важнейших аспектов рассмотрения деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина является проблема соблюдения основополагающих принципов в их повседневной работе. Чаще всего работа их подразделений ассоциируется с негативными функциями государства ввиду того, что они могут использовать свои полномочия в целях законного ограничения прав и свобод граждан. В этой связи особая значимость придается тем рамкам, которые выступают сдерживающим фактором и пресекают необоснованное вмешательство государственных структур в сферу интересов личности.

Необходимость закрепления руководящих начал во взаимоотношениях между человеком и государственно-властными организациями, защищенность каждого индивида от произвола их представителей, составляют основу демократического правового государства. Именно в неукоснительном соблюдении установленных нормативными правовыми актами правил и процедур заключается реализация правозащитной функции данной структурой правоохранительных органов. В то же время анализ принципов представляет собой важнейший критерий оценки качества и результативности работы рассматриваемых органов, особенно учитывая специфику их силовой природы.

Анализ научной литературы позволяет заключить, что проблема формирования и дальнейшей практической реализации основополагающих принципов функционирования любого явления, является весьма востребованной. Так, подчеркивая фундаментальность проблемы принципов, Г.А. Лоренц утверждал, что в науке наиболее важны те вопросы, которые «касаются самих принципов»<sup>1</sup>. А. Эйнштейн отмечал, что «интерес к науке

---

<sup>1</sup> См.: Лоренц Г.А. Старые и новые проблемы физики. М., 1970. С. 98.

всегда был ограничен изучением принципов»<sup>1</sup>. В сфере функционирования аппарата государства и отдельных его элементов наибольший исследовательский интерес представляют правовые принципы, которые наряду с нормативной основой определяют характер деятельности сотрудников того или иного государственного органа.

Дефиниция понятия «принцип» является весьма многогранной и чаще восходит к обобщению нескольких наиболее существенных признаков. Так, В.Н. Демин, путем подбора синонимов, определяет его «как первоначало, как основание, как аксиома, как постулат, как предпосылка знания, как руководящая идея, как центральное понятие, как связующее звено между понятиями, как исходное положение теории, как основополагающее теоретическое знание, как выражение необходимости или закона явлений, как отношение между законами, как одна из логических функций закона, как внутреннее убеждение человека и взгляд на вещи, и т.д.»<sup>2</sup>. Этимологическая трактовка восходит к латинскому «*prīncipiūm*», что означает «основа», «первоначало»<sup>3</sup>. В словарях общеупотребительных слов «принцип» трактуется как основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы; убеждение, взгляд на вещи; основная особенность в устройстве чего-либо<sup>4</sup>. В рамках же проводимого исследования немаловажным представляется и указание Л.Д. Воеводина на то, что в праве принцип выступает не только в качестве руководящей идеи, отражающей существенные свойства соответствующих явлений, но также и в виде общего правила, определяющего главное направление деятельности людей, основную линию их поведения<sup>5</sup>.

Таким образом, под принципами деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина понимаются

---

<sup>1</sup> См.: Эйнштейновский сборник. М., 1967. С. 12.

<sup>2</sup> Демин В.Н. Принцип как форма научного познания. М., 1976. С. 12.

<sup>3</sup> См.: Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1989. С. 409.

<sup>4</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 595.

<sup>5</sup> См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М., 1979. С. 58.

основополагающие идеи, руководящие начала, которыми руководствуются их сотрудники и которые отражают основные направления деятельности их территориальных подразделений в сфере охраны и защиты прав и свобод личности. Они получают нормативное закрепление, приобретая, тем самым, характер правовых и отражают объективные закономерности общественного развития и характерные черты социального управления.

Рассматривая должное и сущее в принципах деятельности органов внутренних дел в современных странах по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, необходимо учитывать как уже сложившуюся форму государства, так и цели, которые оно перед собой ставит. Как справедливо отмечал в своих работах А.В. Губанов, «принципы организации и функционирования полицейского аппарата непосредственно зависят от создавшего его политического режима, что приводит при изменении последнего к пересмотру доктринальных установок и стратегии реформации правовой базы, кадрового состава и управленческих моделей деятельности полиции»<sup>1</sup>.

Представляется, что именно посредством установления определенных принципов деятельности той или иной государственно властной структуры, их законодательного закрепления проявляются демократические основы правового государства. Это чуть ли не единственный способ легитимного и взаимно заинтересованного разрешения проблемы взаимодействия общества, отдельно взятых лиц, его составляющих и государственной власти. Следует отметить, что регламентирующей основой здесь, безусловно, выступает конституция государства, которая играет роль своеобразного договора, призванного разрешать проблемы и в котором предусматриваются механизмы такого взаимодействия. Именно в основном законе закладывается ключевая цель создания и функционирования государства и хочется верить, что в качестве таковой в большинстве стран выступает благосостояние

---

<sup>1</sup> Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1997. С. 10 – 11.

человека.

Российская Федерация встала на путь построения истинно правового государства с принятием Конституции РФ 1993 года, что, в свою очередь, послужило поводом для перестройки системы всех органов государства. Примечательны в этой связи слова О.Е. Кутафина, который совершенно справедливо характеризовал конституционное государство с позиции формы ограничения притязаний власти правами и свободами человека, где «...права и свободы индивида – важнейший противовес всесилию государственной власти, призванный обеспечить ее ограничение и самоограничение»<sup>1</sup>. Это выражается в принятии соответствующих правовых норм, возвышающих человека, его права и свободы над государственными структурами; в создании новых институтов защиты интересов личности; во введении общественного и иных форм контроля за деятельностью органов власти и т.п.

Представляется, что наиболее полно масштабность проведенных преобразований в отмеченной области отражена в деятельности специально создаваемого звена государственного аппарата, стоящего на страже правового статуса личности – системы правоохранительных органов. Здесь присутствие государственного регулирования можно усмотреть в установлении принципов, основных руководящих начал их деятельности, анализ которых и позволит выявить вектор государственной политики по развитию целостного государственного механизма защиты и обеспечения прав и свобод граждан. Наиболее наглядно, как представляется, такие основы отражены в принятом в связи с проведением комплексной реформы системы правоохранительных органов Федеральном законе «О полиции»<sup>2</sup>. Ведь именно полиция является самым многочисленным и наиболее приближенным к гражданам структурным элементом органов внутренних дел и правоохранительной системы российского государства в целом. Предпринимаемые меры, по словам Президента РФ, положили начало

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 421.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

формированию независимых и уважаемых органов правопорядка, которые пользуются настоящим доверием граждан<sup>1</sup>.

Примечательно, что в принятом законе принципам деятельности посвящена отдельная глава, где каждый из них не только перечисляется в отдельности, но и раскрывается их содержание в рамках отдельной статьи. Это в большей степени отвечает уровню высокой конфликтности отношений, в которых действует полиция, а также широте ее дискреционных полномочий. Данный факт, в свою очередь, свидетельствует о стремлении законодателя не только максимально полно закрепить права и обязанности сотрудников правоохранительных органов, но и максимально настроить методы их деятельности на реализацию в полной мере механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Следует полагать, что именно поэтому принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина занимает приоритетное положение в рассматриваемой главе. Также это объясняется и характером деятельности полиции, которая по необходимости связана с применением отдельных мер государственного принуждения и может нанести существенный вред интересам личности. Примечательно, что при раскрытии содержания данного принципа, законодатель пошел по пути имплементации норм международного права о запрете пыток и других жестоких, бесчеловечных или других унижающих достоинство видов обращения и наказания, подлежащих включению в общие правила или уставы, касающиеся обязанностей сотрудников правоохранительных и иных органов<sup>2</sup>. Полагаем, что такой шаг в большей степени способствует развитию механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России и вполне логично соответствует положениям Конституции РФ о признании

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 декабря.

<sup>2</sup> См.: ст. 5 Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания // Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк: ООН, 1992.

общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Прослеживается в рассматриваемых принципах деятельности полиции и взятый государством курс на максимальную открытость и понятность механизма государственной защиты, подконтрольность отдельных его элементов институтам гражданского общества. Так, на сотрудника полиции возложена обязанность представиться, сообщить причину и цель обращения к гражданину, а в случае применения к нему мер, ограничивающих его права и свободы – разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности. Об этом же свидетельствует и возлагаемая на полицию обязанность по разъяснению гражданину способов и форм защиты нарушенного права, а также предоставления возможности каждому ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Как поясняют разработчики рассматриваемого закона, возложение на сотрудников полиции подобных обязанностей в качестве требования к их служебному поведению, одновременно означает предоставление гражданам права на информированность о деятельности полиции, выступающего одним из средств обеспечения общественного контроля за ней<sup>1</sup>, а равно формой реализации конституционных прав на неприкосновенность личности, информацию, государственную защиту и т.п. Полагаем, в данном случае явно прослеживается и действенность конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, что в полной мере соответствует его предназначению.

Кроме того, прозрачность рассматриваемого механизма нашла отражение и в закрепляемом принципе открытости и публичности деятельности полиции. Данный принцип возлагает на полицию обязанность

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции». М.: «Проспект», 2012. С. 22.

по информированию граждан о своей деятельности, отчета перед органами государственной власти и местного самоуправления, предоставления соответствующих сведений средствам массовой информации. Порядок реализации данного принципа установлен Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup>. В соответствии с его положениями на органы внутренних дел возлагается, в том числе, и обязанность использования сети «Интернет» для размещения информации о своей деятельности, в которой они создают официальный сайт с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация.

В свою очередь, обеспечение данного конституционного права на обращение в государственные органы, предъявляет к деятельности органов внутренних дел и ряд других принципов, которые раскрываются в указанном федеральном законе. Среди них: открытость и доступность информации о деятельности органов внутренних дел, за исключением случаев, когда доступ к такой информации ограничен федеральным законом; достоверность информации и своевременность ее предоставления; свобода поиска, получения, передачи и распространения такой информации.

Однако на практике может возникнуть вопрос о правомерности распространения заведомо искаженной (недостоверной) информации через средства массовой информации органами внутренних дел с целью ослабления бдительности и задержания разыскиваемых лиц в связи с совершением ими предусмотренных уголовным законом преступлений. Думается, что в данном случае соблюдение принципа достоверности информации может быть поставлено под угрозу с целью достижения более высокой цели – обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Представляется, что данные меры в целом будут способствовать

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

восстановлению доверия у граждан как непосредственно к органам внутренних дел, так и к механизму обеспечения их прав и свобод в целом.

Этой же цели способствует и отраженный в отдельной статье рассматриваемого закона принцип общественного доверия и поддержки граждан. Здесь в качестве ключевого момента следует выделить то, что государство пошло по пути закрепления не только обоснованности и законности деятельности правоохранительных органов, но и понятности действий их служащих для граждан. Сотрудники полиции обязаны принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также принести извинения в случае их необоснованного нарушения. Нельзя здесь не отметить и законодательное требование учета общественного мнения в качестве основного критерия оценки деятельности полиции, а также внедрения в нее общественных советов, призванных обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан и иных участников правоотношений<sup>1</sup>. Данные положения имеют немаловажное значение, поскольку, как представляется, именно кризис общественного доверия к государственному аппарату инициировал реформу системы правоохранительных органов.

Среди безусловных принципов деятельности субъектов механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина выделим принципы законности и беспристрастности. Обязанность полиции осуществлять свою деятельность в точном соответствии с законом корреспондирует закрепленной в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц соблюдать Конституцию РФ и законы. Данный принцип становится особенно актуальным, если учитывать возможность применения сотрудниками полиции мер государственного принуждения, что немислимо без соблюдения жестко формализованной процедуры. Соотносится с ч. 2 ст. 19

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

Конституции РФ и закрепляемая презумпция беспристрастности сотрудников полиции, согласно которой полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина не взирая на какие-либо личные обстоятельства. Кроме того, полицейский должен придерживаться политического нейтралитета в своих действиях и в общении с гражданами, ввиду чего законодательно введен запрет сотрудникам полиции состоять в политических партиях или иными способами поддерживать их интересы, а также интересы иных общественных и религиозных организаций.

Еще два принципа деятельности полиции посвящены методам правоохранительной деятельности, и, по большому счету, носят организационно-правовой характер. Согласно им, деятельность полиции должна осуществляться во взаимодействии с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Тем самым подчеркивается важность объединения усилий всех субъектов рассматриваемого механизма в деле обеспечения состояния реальной возможности реализации своих прав и свобод каждым членом российского общества. Это, в свою очередь, недостижимо без использования в деятельности всех элементов механизма достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Именно это императивное требование ставит своего рода точку в ряду норм о принципах деятельности составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Помимо рассмотренных, принципы организации и деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина установлены и рядом других нормативных правовых актов. Так, обращает на себя внимание положение ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которому служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации<sup>2</sup>.

Исходя из этого, к рассматриваемым принципам можно отнести принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания и защиты. Представляется, что подобная формулировка в большей степени отвечает требованиям конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод и возлагает на сотрудников обязательства по созданию возможности их беспрепятственной реализации в своей служебной деятельности. Однако, ввиду сложности реализации бланкетных норм подобного характера в практической деятельности государственных органов, считаем целесообразным прямо определить ее в нормативном правовом акте, регламентирующем порядок прохождения службы в органах внутренних дел. Таким образом, каждый сотрудник органов внутренних дел, не прибегая к завуалированным приемам толкования, будет способен определить для себя особую ценность конституционно-правового статуса личности и необходимость как соблюдения и уважения, так и обеспечения реальности реализации его содержания.

Наряду с этим следует отметить принципы объективного информирования общества о деятельности, а также профессионализма и компетентности сотрудников правоохранительных органов. Какие бы трудности не возникали на практике с внедрением данного принципа в деятельность органов внутренних дел, представляется, что именно формирование профессионального кадрового звена было взято за основу при реформировании системы правоохранительных органов. Ведь общепризнанно, что не количественный, а качественный состав влияет на

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 49 (часть I). Ст. 7020.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

эффективность работы любого подразделения, любого органа в системе государственной власти.

Не смотря на проведенное сокращение численности органов внутренних дел, Россия и сегодня находится в авангарде по количеству полицейских на количество населения. Так, для примера, в разных странах в расчете на тысячу населения приходится полицейских: Россия – 7,7; Испания – 4,0; Франция – 3,4; США – 2,3; Япония – 1,9. По рекомендации же организации объединенных наций, оптимальная численность полицейских должна составлять 2,2 сотрудника на тысячу населения<sup>1</sup>. Тем не менее, хочется верить, что нам еще предстоит оптимизация деятельности органов внутренних дел, поскольку при современном состоянии системы их организации, на местах ощущается острая нехватка кадров, а условия работы не способствуют развитию их профессионально значимых качеств.

Помимо законодательно закрепленных принципов, нормами права установлены и некоторые положения, при соблюдении которых реализуются принципы службы в органах внутренних дел. Среди них исследовательский интерес представляют следующие:

1) сотрудник органов внутренних дел в своей деятельности руководствуется законодательством Российской Федерации, никто не имеет права вмешиваться в его законную деятельность, кроме лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом;

2) обязательным для сотрудника органов внутренних дел является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону;

3) ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой

---

<sup>1</sup> URL: <http://statistic.su>

основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

Примечательно, что выделенные условия содержат в своем содержании указание на недопустимость противоречия приказов и распоряжений, обязательных для сотрудника, лишь федеральному закону. Здесь нет упоминания не только о законодательстве субъектов Российской Федерации, но и Конституции РФ. Их включение в основу реализации рассматриваемых принципов представляется немаловажным, поскольку, в частности, именно в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности и др. Следовательно, применительно к данным вопросам субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование.

В этой связи недопустимой представляется ситуация, когда обязательные для исполнения сотрудником органов внутренних дел приказ или распоряжение будут противоречить закону субъекта РФ, принятому в расширение возможностей защиты гражданином своих прав и свобод, либо прав национальных меньшинств, избравших местом своего традиционного проживания территорию данного субъекта. В аналогичном свете нами рассматривается и указание на то, что сотрудник органов внутренних дел в своей деятельности руководствуется лишь законодательством Российской Федерации.

В качестве упущения законодателя можно указать и на то, что для сотрудников органов внутренних дел не формулируется принцип толерантного отношения к национальным, культурным, имущественным и иным различиям приживающихся на территории Российской Федерации народов. Закрепление данного принципа лишней раз подчеркнуло бы недопустимость проявления в деятельности сотрудников органов внутренних дел оттенков экстремистской направленности.

Однако здесь необходимо провести грань другого характера. Недопустима ситуация, в которой толерантность сотрудников правоохранительных органов будет способствовать навязыванию своей культуры, традиций гражданами иностранных государств. Данный вопрос приобретает особую актуальность в связи с увеличивающимися год от года миграционными потоками из стран ближнего зарубежья. Преобладание нетитульных наций наблюдается сегодня не только на улицах больших городов, но и в общеобразовательных, медицинских и иных социальных учреждениях. Такая ситуация способна принести урон как национальной безопасности государства, так и механизму обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. В этой связи представляется, что подобного рода толерантность должна быть обусловлена, в первую очередь, национальными интересами российского государства, а деятельность сотрудников органов внутренних дел, таким образом, подчинена требованию соблюдения основ конституционного строя России.

Таким образом, можно заключить, что современная государственная политика по обеспечению прав и свобод человека и гражданина направлена на торжество конституционных и международно-правовых стандартов в деятельности обязанных субъектов, функционирующих от имени и по поручению государства. Правоохранительные органы, как основа конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выстраивают свою деятельность в соответствии с основополагающим конституционным принципом соблюдения и защиты прав и свобод личности, а сам механизм в большей степени приобретает черты конституционно-правовой направленности. Органы государства выступают за интеграцию институтов гражданского общества в систему контроля их повседневной деятельности, что способствует не только привлечению граждан и общественных объединений к разработке и реализации государственной политики в сфере обеспечения прав и свобод, но и взаимодействию всех обязанных субъектов для достижения максимальной

эффективности удовлетворения законных интересов личности.

Необходимо констатировать, что принятие столь согласованного с идеалами конституционного государства закона, сам факт его общественного обсуждения поставил новую веху в развитии отечественного правового государства. Провозглашаемые им принципы деятельности полиции, безусловно, служат цели выведения системы правоохранительных органов России на качественно новый рубеж развития. Тем самым реализуется основная цель современной государственной политики – удовлетворение потребностей общества в надежной защите и адекватном обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Тем не менее, хочется отметить, что принципы деятельности органов внутренних дел в сфере ее открытости и подконтрольности обществу, в своей основе, не нацелены на привлечение граждан в сферу реализации их полномочий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охрану общественного порядка, профилактику правонарушений. Общество в данном случае рассматривается лишь с позиции внешнего контролера за деятельностью сотрудников, что может повлечь за собой возникновение конфликтных отношений между правомочным и подотчетным субъектами. Ведь подходы к предупреждению нарушений прав человека могут варьироваться от конфронтации до сотрудничества. Последнее представляется наиболее предпочтительным в сфере реализации механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Следует развивать возможности для более тесного сотрудничества сотрудников и представителей общественности, основанном на пересечении взаимных интересов. Необходимо добиться понимания гражданами того, что права человека и деятельность органов внутренних дел неразрывно связаны, именно они определяют границы вторжения в сферу личных интересов и составляют основу правопорядка. Таким образом, привлечение общественности к профилактике, выявлению и пресечению правонарушений, своевременное реагирование на обращения граждан, создадут плодотворную

почву для расширения возможностей реализации ими своих прав. Только так государство способно установить истинное доверие между органами внутренних дел и обществом.

Кроме того, общественный контроль также не должен выходить за определенные законом рамки. Не следует забывать, что органы внутренних дел являются тем инструментом, используя который государство стремится уравновесить интересы различных слоев общества. Подобного рода деятельность, безусловно связана с ограничением прав одних в интересах других при строгом соблюдении нормы права. В этой связи, для гарантии беспристрастности и нейтралитета, отсутствия произвола при исполнении требований закона, сотрудникам органов внутренних дел следует предоставить и некоторую самостоятельность. Сотрудники, при исполнении служебных обязанностей, должны иметь возможность самостоятельно принимать решения о том, какие необходимо предпринимать меры для пресечения неправомерного поведения. Безусловно, они не должны выходить за рамки законодательства и причинять необоснованный вред правам и свободам человека и гражданина.

Таким образом, складывается ситуация, в которой именно общественное доверие выступает необходимым элементом независимости сотрудников ОВД, в то время как сама такая независимость, реализуемая в рамках закона, может способствовать укреплению доверия со стороны населения. Каждый сотрудник в своей деятельности должен исходить из принципа служения обществу, профессионального оказания государственных услуг тем его членам, которые по личным, экономическим, социальным или другим причинам чрезвычайного характера нуждаются в немедленной помощи. Именно такой принцип проходит красной нитью в международных нормативных правовых актах, регламентирующих порядок осуществления правоохранительной функции<sup>1</sup>. Принципы деятельности

---

<sup>1</sup> См., например: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.) //

органов внутренних дел должны способствовать формированию такого уровня правопорядка, в котором каждый субъект может пользоваться свободой и чувствовать себя в безопасности. Тогда цель функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина будет достигнута.

### **§ 3. Основные направления совершенствования структуры и нормативно-правовой базы функционирования органов внутренних дел в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации**

Тенденция к усложнению конституционно-правового регулирования, повышенное внимание общественных институтов к деятельности государственно властных структур, необходимость сохранения самобытности многонационального народа Российской Федерации, требуют совершенствования процесса исполнения обязанности уполномоченными субъектами по обеспечению конституционных прав и свобод личности, как высшей ценности суверенного государства. Запрос на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел приобретает особую актуальность в современном обществе. Одним из направлений его удовлетворения явилось проведенное комплексное реформирование структуры и нормативной правовой базы, регламентирующей их деятельность.

Следует отметить, что проведенная реформа, безусловно, принесла свои плоды. Структура органов внутренних дел приведена в соответствие требованиям построения системы федеральных органов исполнительной власти, отменена схема двойного подчинения и финансирования из бюджетов федерального и регионального уровней отдельных подразделений,

предпринята попытка оптимизации управленческой деятельности, ликвидированы структуры, выполняющие дублирующие функции, скорректированы основные задачи МВД России и подчиненных ему территориальных органов и т.п. Определенные результаты наблюдаются и в сфере законодательного регулирования. Нормативные правовые акты приведены в четкую систему, исключая их конкуренцию, улучшено финансирование, в том числе и в сфере социального обеспечения сотрудников, оценка эффективности их деятельности поставлена в зависимость от общественного мнения, доверия и поддержки граждан и т.п.

Тем не менее, представляется, что данный процесс еще не пришел к своему логическому завершению. Нуждается в совершенствовании как организационная структура органов внутренних дел, так и нормативно-правовая база, регламентирующая их деятельность в сфере обеспечения прав и свобод личности. Для более эффективного анализа основных направлений такого процесса, целесообразно их подразделить на общие и частные. К первым предполагается отнести те из них, реализация которых может быть намечена на среднесрочную, а иногда и долгосрочную перспективу и которые потребуют проведения целого комплекса мероприятий с привлечением значительных ресурсов. Объектом воздействия здесь будет выступать функционирование органов внутренних дел в целом или отдельных структурно обособленных элементов. Частные же направления совершенствования касаются отдельных подразделений или направлений деятельности органов внутренних дел.

Выделяя общие направления совершенствования функционирования органов внутренних дел необходимо, прежде всего, отметить необходимость повышения эффективности их организации и открытости для граждан, доступности для удовлетворения их нужд. Реализация данного направления должна включать в себя качественное улучшение процесса взаимодействия среди подразделений, входящих в структуру МВД России, их сношений с иными государственными органами Российской Федерации, а также

органами и представителями зарубежных стран. Также необходимо обратить внимание на отдельные противоречия в системе организации рассматриваемых органов.

Так, некоторая несогласованность наблюдается при организации системы подчинения сотрудников территориальных органов МВД России на уровне субъектов Российской Федерации. В состав органов внутренних дел входит следственный департамент, а также иные следственные подразделения, осуществляющие уголовное судопроизводство. На местах же складывается система подчинения во главе с руководителем территориального органа, который, на деле, осуществляет функции по руководству полицией в пределах подведомственной территории. Таким образом, поскольку производство предварительного следствия по уголовным делам полицией не осуществляется<sup>1</sup>, следственные подразделения территориального органа внутренних дел выпадают из сферы компетенции его руководителя, который, к тому же не имеет и законодательно определенного процессуального статуса<sup>2</sup>.

Кроме того, неясным представляется правовой статус и одного из заместителей руководителя территориального органа внутренних дел – начальника полиции<sup>3</sup>. Из уже сказанного и анализа соответствующих полномочий вытекает, что фактическое руководство деятельностью полицией на определенной территории осуществляется самим руководителем территориального органа внутренних дел. Следовательно, в подобной организации системы подчинения можно усмотреть не только дублирование управленческих полномочий, но и некоторое противоречие законодательно закрепленному принципу единоначалия на службе в органах внутренних

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249-ФЗ «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

дел<sup>1</sup>.

Все это приводит к запутыванию системы управления, а также необоснованному росту руководящего аппарата на фоне сокращения общей численности сотрудников низового (исполнительского) звена органов внутренних дел. Данная проблема получила огласку и на расширенном заседании коллегии МВД России, прошедшей 8 февраля 2013 года. Так, было отмечено «снижение эффективности работы отдельных служб и подразделений на районном уровне, вызванное организационно-штатными и структурными изменениями, существенным сокращением личного состава, неравномерностью нагрузки на руководителей органов внутренних дел, прежде всего на местах»<sup>2</sup>. Все это, безусловно, сказывается и на эффективности механизма обеспечения прав и свобод личности в деятельности соответствующих органов.

В этой связи одним из направлений совершенствования организационной структуры органов внутренних дел можно рассмотреть возможность передачи полномочий по производству предварительного следствия по подведомственным делам Следственному комитету Российской Федерации. Подобные меры будут способствовать объединению в рамках единого федерального государственного органа функции осуществления уголовного судопроизводства в соответствии с его предназначением<sup>3</sup>. Это позволит в большей степени сосредоточить усилия органов внутренних дел, а, фактически уже полиции, на функции обеспечения прав и свобод граждан и иных лиц, а не замыкаться лишь на успешности осуществления уголовного преследования.

В качестве подобного направления можно рассмотреть и возможность включения должности руководителя территориального органа внутренних

---

<sup>1</sup> См.: 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» // СЗ РФ. 2011. № 49 (часть I). Ст. 7020.

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/news>

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

дел в реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации с наделением его соответствующими полномочиями. В этом случае определенные усилия также должны быть предприняты в сфере нормативно-правовой регламентации их деятельности, которая должна быть направлена на реализацию государственной обязанности по обеспечению прав, свобод и законных интересов находящихся на территории страны лиц.

Подобные меры позволят плотнее подойти к истинному пониманию смысла деятельности государственных служащих, который распространен в большинстве европейских и некоторых англосаксонских странах. Так, как отмечает А.А. Мишин, в англосаксонских странах, используется термин «civil servant», в буквальном смысле означающий «гражданский служащий», т.е. чиновник, который служит обществу, а не узкой касте бюрократов<sup>1</sup>. Таким же значением наделяет его и Е.В. Елфимова, которая отмечает, что в европейских языках термины описания государственной службы (управления) – civil, public, publique, offentlig («гражданская», «публичная», «общественная») – подчеркивают публичный характер деятельности государственной администрации и ее взаимодействие с институтами гражданского общества<sup>2</sup>. Российская же действительность, к сожалению, пока оставляет за гранью понимания действительную возможность служения народу, наделяя, по существу, соответствующих должностных лиц статусом не «гражданского», а «государственного» служащего, который подчинен не обществу, а вышестоящему начальству.

Еще одним направлением совершенствования структуры органов внутренних дел должна стать обдуманная и научно обоснованная расстановка сил и средств, что приведет к созданию ситуации беспрепятственной реализации личностью принадлежащих ему прав и свобод. Так, необходимо провести сокращение управленческого аппарата

---

<sup>1</sup> См.: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США: политико-правовой комментарий. М.: Юрист, 1985. С. 88.

<sup>2</sup> Елфимова Е.В. Общеправовые аспекты государственной службы в органах внутренних дел: монография. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России. 2010. С. 7 – 8.

органов внутренних дел с перераспределением соответствующих полномочий, а в некоторых случаях устранением отдельных бюрократических процедур. Одновременно необходимо наращивать количественный и качественный состав сотрудников, непосредственно занимающихся выполнением задач, возложенных на органы внутренних дел. Как отмечается, в отдельных территориальных органах Министерства внутренних дел РФ на районном уровне, сокращение численности сотрудников достигло таких масштабов, что на вызовы граждан стало попросту некому выезжать<sup>1</sup>. Все это дискредитирует цель проведения реформы правоохранительных органов и отдаляет их от цели обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Необходимо проводить работу и по морально нравственному воспитанию, а также повышению уровня юридического образования и дополнительного профессионального обучения сотрудников. Безусловно, особое внимание при этом необходимо уделять рассмотрению теории прав человека, практики их реализации в условиях современного государства, формам и методам их обеспечения, использованию современных информационных технологий при предоставлении правоохранительных услуг. Особое внимание необходимо уделять содержанию и пониманию смысла конституционных прав и свобод человека и гражданина, как высшей ценности.

В качестве отдельного направления необходимо рассмотреть возможность расширения правовых форм взаимодействия с гражданами и общественными организациями подразделений органов внутренних дел. Здесь необходимо отметить, что пока еще неохотно внедряется практика деятельности общественных советов<sup>2</sup>, создаваемых при территориальных органах МВД России, что само по себе ставит под сомнение действенность

---

<sup>1</sup> Пантелеев Б. Реформа МВД – тема для размышления // эж-ЮРИСТ, 2011. № 28. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

механизма общественного контроля над их повседневной работой. Представляется, что деятельность указанных советов должна стать более открытой, а принимаемые ими рекомендации и решения находить реальное воплощение в системе функционирования соответствующих органов. Кроме того, следует расширять практику взаимодействия с различными общественными организациями, в том числе волонтерами, использование возможностей которых отдельными территориальными органами при охране общественного порядка, розыске лиц, выявлении преступлений и правонарушений, приносит весьма ощутимые результаты.

К частным направлениям можно отнести совершенствование института участковых уполномоченных полиции, что позволит обеспечить доступность оказываемых ими государственных услуг в сфере обеспечения прав и свобод по месту проживания (пребывания) граждан. Немаловажным направлением представляется работа по реализации социальных гарантий сотрудникам данных подразделений, что помимо повышения престижности службы будет способствовать сосредоточенности работы участковых уполномоченных на нуждах населения. В первую очередь, в этой связи, необходимо завершить процесс формирования фонда служебных жилых помещений и обеспечения ими нуждающихся сотрудников.

Обращает на себя внимание и процесс совершенствования функционирования иных подразделений органов внутренних дел. Так, например, в рамках реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 года, министерством разработаны мероприятия по оптимизации деятельности сотрудников дорожно-патрульной службы с целью обеспечения безопасности участников дорожного движения<sup>1</sup>. Подобные меры способны не только повлиять на демографическую ситуацию в стране<sup>2</sup>, но и непосредственно направлены на обеспечение таких конституционных

---

<sup>1</sup> См.: План деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на 2013 год и плановый период 2014 – 2018 годов. URL: [http://mvd.ru/documents/Plan\\_MVD\\_Rossii](http://mvd.ru/documents/Plan_MVD_Rossii)

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2343.

ценностей как право на жизнь, достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность граждан и т.п. И таких примеров можно привести еще немало.

Повышение эффективности деятельности органов внутренних дел, кроме всего прочего, должно сопровождаться и совершенствованием нормативно-правовой базы ее обеспечения. Здесь, прежде всего, следует отметить необходимость доведения до логического завершения процесс формирования системы государственной службы в Российской Федерации. В этой связи необходимо за сотрудниками органов внутренних дел законодательно закрепить статус сотрудников правоохранительных органов. Действующее законодательство не содержит указаний на то, что они относятся к государственным служащим, система организации которых данный элемент, однако, предусматривает<sup>1</sup>. Ссылку на соответствующий нормативный правовой акт содержит и 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»<sup>2</sup> устанавливая в ч. 1 ст. 4, что служба в органах внутренних дел осуществляется в соответствии с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы Российской Федерации.

Полагаем, что именно институт государственной службы, формируемый в Российской Федерации с 2003 года, должен занять приоритетное место в реализации задач и функций государственной власти. Ведь принятие закона «О правоохранительной службе» обсуждается уже с 2004 года, однако принятый закон «О полиции» к таковой ее не относит. Данный факт способствует разобщенности деятельности государственного аппарата по реализации форм и методов обеспечения прав и свобод человека и гражданина в рамках единого конституционно-правового механизма.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 49 (часть I). Ст. 7020.

Кроме того, в нормативных правовых актах, принимаемых в связи с проведенной реформой правоохранительной системы, усматривается некоторое противоречие логике развития законодательства. Основная цель принятия законодательных актов в рассматриваемом механизме должна сводиться к развитию положений Конституции Российской Федерации, в том числе исходя из системности их толкования. Часть 1 ст. 45 Конституции РФ гарантирует каждому государственную защиту его прав и свобод. Однако представляется, что только этим деятельность государственного аппарата не исчерпывается. Как было рассмотрено ранее, сам смысл провозглашения конституционных прав и свобод и их закрепления в основном законе страны, автоматически вменяет в обязанность государственных структур принять меры к беспрепятственной их реализации и созданию механизмов их обеспечения.

Представляется необдуманным в этой связи указание в законе на то, что полиция предназначена лишь для защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, что, при буквальном толковании, обязывает ее сотрудников включиться в механизм обеспечения прав и свобод лишь в случае их нарушения. Несколько сглаживает ситуацию то обстоятельство, что дальнейшее содержание закона «О полиции», а также внутриведомственные инструкции и положения все же обязывают сотрудников органов внутренних дел принимать меры, направленные и на удовлетворение законных интересов личности. Например, сотрудник полиции, в случае обращения к нему гражданина, обязан принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса. На полицию возлагается обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом и др.

Учитывая сказанное, считаем необходимым законодательно закрепить

обязанность полиции оказывать помощь в реализации прав и законных интересов любому, кто в этом нуждается. Думается, что подобное редакционное уточнение позволит ориентировать сотрудников органов внутренних дел не только на защиту прав, но и на их обеспечение. Примечательно, что в утратившем силу Законе РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции»<sup>1</sup> подобное положение содержалось. Адресовано оно было как физическим так и юридическим лицам. Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>2</sup> упоминает об оказании содействия в защите прав лишь государственным и муниципальным органам, общественным объединениям, организациям, а также их должностным лицам. Об обеспечении прав и свобод личности здесь даже не упоминается.

Заслуживает внимания и складывающаяся практика работы с обращениями граждан, которая, к тому же, выступает в качестве самостоятельного направления общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел, отражает удовлетворенность ею и степень общественного доверия к сотрудникам на местах. Помимо уже рассмотренного указания в законе на то, что правом на обращение в органы внутренних дел и получение достоверной информации о деятельности их подразделений наделены лишь граждане Российской Федерации, следует отметить рост числа обращений, направляемых напрямую в министерство, минуя региональный и иной нижестоящий уровень. Это свидетельствует о том, что граждане либо не удовлетворены результатами рассмотрения своих жалоб, либо не верят в возможность их справедливого разрешения в территориальных подразделениях.

Приоритетным направлением выступает и совершенствование деятельности органов внутренних дел в рамках развития государственной системы профилактики правонарушений, разрабатываемой МВД России по

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

поручению Президента РФ и Правительства РФ<sup>1</sup>. Предстоит провести как организационные, так и правовые мероприятия по вовлечению в системную профилактическую деятельность граждан Российской Федерации, их сообществ, институтов гражданского общества и иных субъектов. Наряду с этим необходимо проводить работу и по оптимизации процедур предоставления государственных услуг населению, в особенности с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. Особую актуальность здесь приобретает разработка и внедрение возможности как получения гражданами государственных услуг в электронном виде, так и влияния на их качество и доступность.

Безусловным приоритетом по совершенствованию функционирования рассматриваемых органов должно стать и формирование позитивного облика сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, а равно повышение уровня доверия к ним со стороны населения. Представляется, что одним из направлений на данном пути должно стать продолжение работы по формированию особого социально-правового статуса сотрудника правоохранительных органов. В последние годы многое сделано для улучшения их финансового, социально-бытового обслуживания. Принимаемые меры позволили перейти к системе комплектования кадров органов внутренних дел на конкурсной основе. Впервые за многие годы наблюдается тенденция превышения количества сотрудников, принятых на службу, над числом уволенных, а желающим служить в полиции не хватает имеющихся вакансий.

Тем не менее, хочется отметить некоторые недочеты в регламентации правового статуса сотрудников, которые способны не только привести к нарушению их конституционных прав и свобод, но и сформировать своего рода «общественных изгоев», которых вопросы обеспечения прав и свобод будут волновать в последнюю очередь. Здесь необходимо учитывать, что

---

<sup>1</sup> См.: Проект Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». URL: <http://mvd.ru>.

деятельность сотрудников органов внутренних дел связана с возможностью использования мер так называемого «легального насилия», а, в силу этого, подлежит жесткой правовой регламентации, исключая возможность расширительного толкования. И все же, не смотря на более значительный объем их правового статуса, пусть и реализуемого в определенных правовых рамках, недопустима ситуация, когда сотрудник будет ущемлен в своих конституционных правах, не предусматривающих возможность законодательного ограничения в силу занятия им той или иной должности государственной службы.

Так, обращает на себя внимание включение в перечень обстоятельств, отягчающих наказание, факта совершения умышленного преступления сотрудником органов внутренних дел<sup>1</sup>. С одной стороны, понятно стремление законодателя предусмотреть наиболее адекватные меры уголовно-правового реагирования на совершение осознанного преступления лицом, на которое возложены исключительные по своему объему и характеру функции, направленные на обеспечение прав и свобод, а не на их ущемление и нарушение. Действительно, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, подобного рода деяния способствуют формированию негативного отношения к органам внутренних дел и институтам государственной власти в целом, деформируют нравственные основания взаимодействия личности, общества и государства, подрывают уважение к закону и необходимости его безусловного соблюдения<sup>2</sup>.

Тем не менее, полагаем, что подобного рода закрепление не только противоречит основополагающему конституционному принципу равенства перед законом и судом, общепризнанным принципам и нормам

---

<sup>1</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> См.: Определение Конституционного суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О «По запросу Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» // <http://www.ksrf.ru>.

международного права<sup>1</sup>, но и противопоставляется основополагающим началам уголовного судопроизводства. Ведь в данном случае учитывается не характер и степень общественной опасности совершенного преступления, не обстоятельства его совершения и личность преступника, а формальный факт принадлежности виновного лица к числу сотрудников органов внутренних дел.

Неоправданным, например, представляется назначение более строгого наказания сотруднику органов внутренних дел за совершение таких умышленных преступлений, как убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ), причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны, либо при превышении мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление (ст. 114 УК РФ), отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний (ст. 308 УК РФ) и др. Кроме того, дискриминация по профессиональному признаку просматривается и при выделении сотрудников органов внутренних дел среди сотрудников иных правоохранительных органов, на которых также возлагаются определенные правозащитные функции с передачей им соответствующих властных полномочий.

В этой связи представляется обоснованным в качестве обстоятельства, отягчающего уголовное наказание, предусмотреть факт исполнения лицом обязанностей правоохранительной службы и увязать преступное деяние с осуществлением им своих должностных обязанностей. Думается, что лишь в этом случае деяние действительно приобретает повышенную общественную опасность, а, кроме того, соотносится не с формальным признаком принадлежности его к определенному профессиональному сообществу, а с фактическим исполнением служебных полномочий. Таким образом, предлагаем изложить п. «о» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса Российской

---

<sup>1</sup> См., например: ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44; ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Федерации в следующей редакции: «совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа при исполнении должностных обязанностей, либо с использованием своего должностного положения». Данная редакция в большей степени соответствует конституционному принципу равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от социальных, национальных, имущественных и иных признаков.

Также представляется неоправданным включение в закон о службе в органах внутренних дел запрета на коллективные служебные споры. Во-первых, в данном случае усматривается внутризаконотворческое противоречие, а также нарушение конституционных прав сотрудников органов внутренних дел на объединение для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30) и на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения (ч. 4 ст. 37).

Так, ст. 31 Федерального закона от 7 февраля 2003 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусматривает возможность сотрудников объединяться или вступать в профессиональные союзы (ассоциации) в целях представительства и защиты своих социально-трудовых прав и интересов. Последние, в свою очередь, устанавливаются федеральным законодательством и контрактом, заключаемым с сотрудником при поступлении на службу в органы внутренних дел. Поскольку под служебным спором понимаются неурегулированные разногласия по вопросам, касающимся применения федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и контракта, исключение возможности их разрешения посредством объединения, в том числе прибегая к помощи профсоюзных организаций, представляется более чем странным.

Наиболее оправданным было бы, на наш взгляд, законодательное исключение отдельных способов разрешения коллективных споров при прохождении службы в органах внутренних дел, использование которых противоречит ее интересам. Именно такой смысл заложен в соответствующей статье Конституции РФ, допускающей ограничение и

изъятие отдельных способов разрешения коллективных трудовых споров, а не полный запрет таковых. Так, например, бесспорным представляется исключение такого способа как забастовка<sup>1</sup>. Очевидно, что прекращение службы сотрудниками органов внутренних дел в целях разрешения коллективного спора противоречит интересам службы и дискредитирует цель их деятельности. Однако применение иных разрешенных законом способов, в том числе использование ресурса профессиональных организаций, могло бы стать дополнительной гарантией защиты интересов сотрудников.

Именно пути исключения такого способа разрешения спора придерживался законодатель в период действия закона «О милиции». Отмеченные же противоречия действующего законодательства внушают недоверие к самому конституционно-правовому механизму обеспечения прав и свобод личности. Остаются сомнения в истинности желания таких сотрудников блюсти интересы человека и гражданина на фоне ущемления собственных конституционных прав и свобод.

Наряду с выделенным отметим, что одним из центральных направлений совершенствования функционирования органов внутренних дел должно стать повышение уровня законности в их повседневной деятельности. Представляется, что именно соблюдение данного принципа составляет основу механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в системе правоохранительных органов любого государства.

Долгое время в деятельности органов внутренних дел можно было наблюдать одностороннюю направленность понимания смысла осуществления законности. Общеюридическая, да и узкопрофессиональная культура сотрудников, в условиях жесткого централизма власти и незнания правовых установлений, формировалась и определялась преимущественно через призму интересов государства, но не личности. Такое положение дел порой выявляло бездумное подчинение указаниям вышестоящего

---

<sup>1</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

начальника. О соблюдении данного принципа если и можно было говорить, то лишь в отношении потерпевшего или свидетеля. Остальные лица, в том числе рядовые правонарушители, рассматривались лишь как средство повышения показателя раскрываемости, а о соблюдении установленных нормативно-правовыми актами правил и процедур в их отношении нередко просто забывали. Следствием этого явилось формирование у населения недоверия к сотрудникам органов внутренних дел, настороженное их восприятие как опасной и враждебной силы. Обеспечение и защита ими прав и свобод могла рассматриваться лишь в обратном – правонарушающем смысле.

Необходимо отметить, что в последние годы наблюдается коренной законодательный и, соответственно, - практически воплощающийся поворот в плане приверженности органов внутренних дел принципам реально обращенной к каждому человеку законности. Ведь не случайно последняя обретает смысл, социально благоприятное начало лишь в демократически устроенном государстве, признающем приоритет прав человека и гражданина в любом формате общественных отношений. Сегодня граждане уже имеют возможность открыто ознакомиться с нормативными актами, регламентирующими деятельность ОВД, а те, в свою очередь, приобретают все большую «удобонаправленность» для человека<sup>1</sup>. Деятельность подразделений ОВД не сводится к неукоснительному соблюдению всех законов, а лишь тех, которые по своей сути являются правовыми, вбирают в себя принципы гуманизма и справедливости, выражают истинную волю народа. Сотрудники приобрели право на обжалование приказа, за ними закреплена обязанность руководствоваться законом в случае явного противоречия его тексту полученного приказа или указания, их показания по делу о преступлении или административном правонарушении стали

---

<sup>1</sup> Ярким примером данного утверждения, на наш взгляд, может служить совместный Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 5.

оцениваться наравне с иными доказательствами, полученными в установленном законом порядке.

Все эти сдвиги явно свидетельствуют об укреплении законности в деятельности органов внутренних дел, делают ее управленчески полезной, содержательно понятной и практически действенной. Законность, при таком положении вещей, как отмечал В.О. Миронов, начинает служить главному своему предназначению – обеспечению своими требованиями надлежащей работы государственного аппарата в интересах личности и общества, гарантированию прав человека, защите каждого от должностного произвола<sup>1</sup>.

Тем не менее, не смотря на положительные сдвиги, остается и немало нерешенных проблем. Обилие нормативных актов, ведомственных инструкций без сомнения нацеливает сотрудников правоохранительных органов на соблюдение законности при реализации своих полномочий, а также устанавливает ответственность за неисполнение требований в них изложенных. Однако, наряду с ориентацией их деятельности на интересы человека, на деле обнаруживается немало примеров беззаконий в отношении граждан, посягательств на их права со стороны самих сотрудников. Это требует проведения комплекса мер по обеспечению законности, совершенствованию профессиональной подготовки кадров в соответствии с реалиями демократического переустройства общества, согласованию внутриведомственной правоохранительной и правозащитной практики с общепризнанными международными стандартами.

Так, с точки зрения показателей состояния законности, не получает распространения практика упоминания ответственности за несоблюдение личным составом органов внутренних дел первоисточника – Конституции Российской Федерации. До сих пор в территориальных органах не проводится работа по разъяснению положений Конституции РФ, касающихся прав и свобод человека и гражданина и возможностей по их обеспечению,

---

<sup>1</sup> См.: Миронов В.О. «Обеспечение законности при реализации прав и свобод человека и гражданина» // Гражданин и право. 2006. № 6. С. 18.

соблюдению и защите, а сами сотрудники не всегда знают ее нормы и уж тем более предпочитают не ссылаться на нее при пересечении вопросов правового регулирования.

На практике можно наблюдать своеобразную коллизию, когда органы внутренних дел первыми встают на защиту граждан от преступлений и в прочих обостряющихся для личности обстоятельствах, но изначального уважения к человеку, его правам, презумпции его невиновности и добропорядочности, как правило, не обнаруживают. Такая ситуация недопустима в демократическом обществе.

Представляется, что при функционировании конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, органы внутренних дел должны не только обеспечить соблюдение законности при работе с защищаемым лицом, но и решить, какой порядок защиты прав и свобод является оптимальным для конкретного человека, рекомендовать и разъяснить его последнему. Конечно, такая рекомендация не может быть бюрократической отсылкой гражданина в иные государственные инстанции. В каждом конкретном случае должны иметь место реальная оценка ситуации и оперативное принятие решения в соответствии с законом. И уж тем более недопустимой является ситуация неисполнения либо ненадлежащего исполнения сотрудниками принадлежащих им полномочий в отношении личности и ее прав, будь то необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, заведомое принятие неадекватно мягких мер административного воздействия к правонарушителю и т.п.

В самом широком смысле обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел можно свести к двум направлениям их работы: активные действия по отстаиванию прав личности в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, и – недопущение действий, нарушающих или способных повлечь нарушения прав и свобод индивида. В первом случае речь идет о четком и своевременном исполнении

сотрудниками ОВД обязанностей как по обеспечению правомерной реализации гражданами и иными лицами своих прав и свобод, так и об активном отстаивании уже нарушенного их права и принятии адекватных мер защиты. Во втором на первый план выдвигается проблема беспрекословного, безоговорочного соблюдения сотрудниками принадлежащих каждому прав и свобод, не исключая, однако, их некоторого ограничения в силу обстоятельств, предусмотренных законом.

В обозначенных задачах особую ясность и недвусмысленность приобретают положения Конституции Российской Федерации. В частности, согласно ей, ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, подвергаться каким-либо опытам без добровольного на то согласия (ст. 21 Конституции РФ). Первоочередными условиями соблюдения законности, в этой связи, выступают необходимость соотнесения совершаемых в отношении человека действий с высшей ценностью его прав и свобод, подчиненность им как абсолютному благу, осуществление данных действий только для достижения целей и решения задач, предусмотренных законодательством, а равно в соответствии с установленным порядком и процедурой их совершения. Не стоит также снимать со счетов условие «разумной достаточности» совершения определенных процедур, что, по нашему мнению, может служить отражением принципа индивидуальной направленности механизма обеспечения прав и свобод.

Следует особо подчеркнуть проблемы самого законодательства, как основы законности и правомерности осуществления сотрудниками органов внутренних дел своих властных правоохранительных функций. И хотя на сегодняшний день наблюдается тенденция приведения в соответствие демократическим положениям Конституции РФ требований ведомственных правовых актов и должностных инструкций, можно отметить некую незаинтересованность отдельных сотрудников в их надлежащем исполнении,

а иногда и их прямое игнорирование. Считаем такое положение дел неудовлетворительным, поскольку соблюдение или несоблюдение каждым должностным лицом требований законности существенным образом влияет (позитивно или негативно) на успешность функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод, гарантированность реализации каждым своего провозглашенного права, а также во многом формирует отношение и уровень доверия населения к органам государства и избранной им власти.

Считаем, что решение органами внутренних дел любых стоящих перед ними задач должно всегда строиться на признании прав человека в качестве высшей ценности, конституционного требования их гарантирования и защиты согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. И хотя в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации признаются составной частью ее правовой системы, деятельность ОВД неохотно ориентируется на правила, ими устанавливаемые. Можно согласиться с тем, что нормативно не закреплена прямая обязанность правоохранительных органов следовать нормам международного права, однако применительно к сотрудникам органов внутренних дел, данное требование логично вытекает из того, что уже само Министерство внутренних дел РФ руководствуется в своей деятельности не только внутригосударственным законодательством, но и правилами, устанавливаемыми «международными договорами Российской Федерации» (п. 4 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации)<sup>1</sup>, а также они устанавливаются в качестве правовой основы деятельности полиции (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О полиции»)<sup>2</sup>.

Тем самым в практике органов внутренних дел все еще можно столкнуться с нарушениями принципов законности, содержащихся как во

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

внутригосударственных, так и в международных нормативно-правовых актах. В качестве таких норм можно упомянуть Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и Руководящие принципы, разработанные для его эффективной реализации и содействия в использовании в рамках национального законодательства и практики<sup>1</sup>. Данные акты нацеливают всех должностных лиц, участвующих в обеспечении правопорядка независимо от ведомственной принадлежности, уважать и защищать человеческое достоинство, обеспечивать защиту прав человека по отношению ко всем лицам, не допускать в своей деятельности актов коррупции, всемерно препятствовать и бороться с ее проявлениями и т.п. В качестве мер по обеспечению законности в деятельности рассматриваемых сотрудников данными актами предусматриваются:

- качественный отбор, обучение и подготовка должностных лиц, в том числе и обмен опытом на региональном и межрегиональном уровнях; надлежащее вознаграждение за выполнение работы, соответствующей требованиям законности, а также создание условий для таковой;

- создание эффективных механизмов для обеспечения внутренней дисциплины и внешнего контроля, а также надзора за должностными лицами по поддержанию правопорядка;

- беспрепятственный прием и рассмотрение жалоб на должностных лиц от представителей общественности, доведение до них таких положений, а также существующих способов защиты.

К любому должностному лицу, допустившему нарушение требований законности, либо ущемление прав и свобод человека, должны применяться меры ответственности по всей строгости закона, «поскольку правительства не могут ожидать от граждан соблюдения ими правопорядка, если они не

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.) // Советская юстиция. 1991. № 17. С. 22; Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утв. Резолюцией Экономического и Социального совета ООН 1989/61 от 24 мая 1989 г.) // Собрание международных документов «Права человека и судопроизводство». OSCE. Poland.

могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений» (комментарий к ст. 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка).

На переднем плане проблем упрочения законности всегда должны стоять гарантии прав и свобод человека и гражданина, необходимость их обеспечения, причем – со стороны именно тех лиц, которые наделены властью. В свою очередь качество выполнения органами внутренних дел своих функций, характер складывающихся взаимоотношений с гражданами по возникающим вопросам, во многом определяют формирование массового правосознания, мнение населения о социальной справедливости, государственной власти в целом и действенности механизма обеспечения их прав и законных интересов.

Большое значение имеет и правоприменительная деятельность правоохранительных органов, так как здесь особенно ярко проявляются недостатки законодательных актов и механизма их реализации. Считаем совершенно необходимым внедрение в механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина элемента «обратной связи», которая выразится в эффективном взаимодействии исполнительных органов власти всех уровней, в том числе органов внутренних дел, с законодательными органами и будет включать в себя не только выдвижение или обсуждение инициативы принятия того или иного законопроекта, но и информирование законодателей об эффективности правового регулирования уже действующего нормативного правового акта.

Обоснованной в этой связи представляется попытка Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации включить в нормативные акты и развить в Министерстве внутренних дел РФ и ряде других министерств элементы систематической деятельности по мониторингу текущего законодательства. Введение такой функции преследует цель повышения качества принимаемых законов, совершенствования на основе

законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и, в конечном счете, - обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>. Пока в основу этой деятельности не положены общеобязательные и общесистемные подходы, а сам этот вид мониторинга направлен преимущественно не на анализ конкретных законов и практики их применения, а на мониторинг состояния общественных отношений, предмета правового регулирования. Безусловно, это положительная тенденция, но, все же, необходимо помнить, что одна из основных целей мониторинга законодательства – это повышение эффективности именно законодательных актов как базового инструмента государства в регулировании общественных отношений.

В ходе регулярного обобщения и анализа состояния законности в деятельности органов внутренних дел, целесообразно, чтобы в ходе мониторинга Министерство внутренних дел РФ направляло аналитическую информацию о состоянии правоприменения в Федеральное Собрание Российской Федерации (возможно, в специально созданные для этого центры по мониторингу законодательства и правоприменительной практики) или в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Данный вид работы позволит оперативно вносить предложения по изменению и совершенствованию нормативно-правовых актов, а, тем самым, будет способствовать более эффективному функционированию как всего механизма обеспечения прав и свобод личности, так и четкому соблюдению сотрудниками органов внутренних дел законодательства, отвечающего требованиям современных условий.

Подводя итог, отметим, что нарушениями законности в деятельности органов внутренних дел и их сотрудников всегда следует признавать неисполнение и ненадлежащее исполнение (использование) своих

---

<sup>1</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 746.

служебных обязанностей (правомочий) по защите и обеспечению прав и свобод личности, их несоблюдение и должностные посягательства на них. При этом не следует рассматривать как нарушения законности отказ сотрудников от реализации нормативных установлений и актов правоприменения, которые противоречат нормам права, либо ставят под угрозу нарушения права и свободы человека и гражданина. При этом нарушениями законности являются не только нарушения Конституции РФ и основанного на ней законодательства, но и общепризнанных принципов и норм международного права и соответствующих договоров Российской Федерации.

Считаем, что требования соблюдения законности в правозащитной деятельности органов внутренних дел должны быть направлены, с одной стороны – на охрану и защиту прав граждан от превышения полномочий сотрудниками органов внутренних дел; с другой – на защиту самих сотрудников от несостоятельных обвинений, особенно инкриминируемых криминальными сообществами, а также на их защиту от угроз физического воздействия в связи с исполнением требований законодательства. В этих целях в системе Министерства внутренних дел действуют управления собственной безопасности, однако стоит отметить, что их деятельность сегодня направлена в своей основе на выявление и пресечение актов коррупции среди сотрудников данных органов. Обеспечение же их безопасности, поддержание законности принимаемых ими решений, ради которых данная структура и была создана, отодвигаются на второй план.

В целом, для эффективного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, органы внутренних дел должны быть оснащены по последнему слову техники, пределы финансирования проводимых мероприятий должны соответствовать современной социально-экономической и криминогенной обстановке, труд их сотрудников должен высоко оплачиваться, они должны быть застрахованы за счет государства и защищены им. Тогда такой повседневный механизм будет работать эффективнее, пополнять свои ряды

подготовленными, боеспособными, морально устойчивыми кадрами, готовыми всегда встать на защиту прав и свобод личности и, не щадя своей жизни, охранять установленный Конституцией Российской Федерации и законами правовой порядок.

Все это, как было показано, не представляется возможным без совершенствования структуры и нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование органов внутренних дел. При этом управленческая структура рассматриваемых органов должна быть ориентирована не только на структуру преступности, но и системное видение развития механизма обеспечения прав и свобод граждан с учетом региональных особенностей их проживания, а также состояние криминологической обстановки. Правовая же основа деятельности сотрудников органов внутренних дел должна быть ориентирована на культивирование в их среде ценности человека, его прав и свобод, повышение качества правоохранительных услуг в целом.

Обозначенные направления не претендуют на исчерпывающее решение всех проблем, возникающих в деятельности органов внутренних дел в рамках функционирования конституционно-правового механизма обеспечения реализации законных интересов личности. Тем не менее, предлагаемые меры позволят сформировать на базе органов внутренних дел полноценный государственный институт, пользующийся доверием общества, способный адекватно противостоять современным вызовам и угрозам, направленный на охрану и защиту основополагающей ценности – прав и свобод человека и гражданина. Отрадно, что в том или ином виде предлагаемые меры нашли отражение в Дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>, содержание которой принято во внимание руководством МВД России.

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел позволяет сделать однозначный вывод о том, что они выступают активным субъектом конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Их полномочия, формы и методы работы, основные принципы деятельности, нацелены на оказание своевременной помощи нуждающимся категориям лиц, а, тем самым, - на создание условий для беспрепятственной реализации гражданами гарантированных Конституцией РФ прав и свобод. Очевидно, что подобного рода деятельность нуждается в создании структурированной системы организационно обособленных элементов, а также правовой регламентации их функционирования. Именно от их эффективности будет зависеть качество самого механизма в целом.

Проведенное конституционно-правовое исследование механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина на примере деятельности органов внутренних дел Российской Федерации позволило сформулировать ряд выводов, которые будут способствовать дальнейшему развитию концепции приоритета прав личности в государственно-властной деятельности, правовому укреплению правозащитных полномочий органов государства и его должностных лиц, совершенствованию защитных средств и методов в практике деятельности правоохранительных органов.

Обеспечение прав человека – это неотъемлемый компонент демократического государства, в реализации которого обязаны участвовать все звенья его правовой системы. В России построение механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина изначально строилось на идеях свободы, всеобщего равенства и справедливости, которые получили широкое распространение в государствах Европы и США в XVII – XVIII веках, и долгое время сопровождалось приоритетом интересов общества и государства над интересами отдельно взятой личности. Утверждая идею правового государства в России, большинство русских ученых считали, что

основной его принцип состоит в ограниченности власти путем признания за индивидами неотъемлемых и неприкосновенных прав. Однако практическое воплощение эти идеи получили лишь с принятием Декларации прав и свобод человека и гражданина (1991 г.), а затем Конституции Российской Федерации (1993 г.). Эти основополагающие документы взяли курс на международные стандарты развития концепции прав человека и их обеспечения органами государства. Однако историческая обусловленность российского права допускает некоторые ограничения прав и свобод личности в целях сохранения целостности государства и народов, его населяющих.

В этой связи особо острой становится проблема установления конституционно-правовых пределов ограничения отдельных прав и свобод, а также соблюдения принципа равенства прав и обязанностей каждого человека, находящегося на территории российского государства. Необходимо уделить особое внимание тому факту, чтобы защита органами государства прав одних лиц не превратилась в ущемление или прямое нарушение прав и свобод других членов общества. Предложенные в настоящем исследовании методы и средства призваны помочь в разрешении этой непростой, но государственно важной задачи.

Учитывая поэтапное историческое развитие прав личности, приверженность государственно-правовой политики национальной целостности государства, а также социально-этническую направленность его интересов, можно констатировать, что выработка универсального механизма обеспечения прав и свобод практически недостижима. Однако взаимодействие различных государств должно протекать в русле выработки международных стандартов в области прав человека, с опорой на которые Россия должна закреплять адекватные и доступные внутригосударственные процедуры отстаивания и восстановления нарушенных прав. Опорой в этом деле должна без сомнения служить конституционно закрепленная концепция прав человека, отражающая меру свободы индивида в территориально обособленном обществе.

Функция государства по обеспечению прав и свобод личности вытекает из конституционно взятой им на себя обязанности по признанию, соблюдению и защите общепризнанных прав и свобод человека, не совпадает с его охранительной функцией и обладает самостоятельными юридическими институтами и гарантиями. Данный вид деятельности государства заключается в систематической работе его субъектов (органов государства) по установлению особого правового режима, обеспечивающего беспрепятственность реализации прав и свобод человеком и гражданином, ее регулированию в интересах всего общества, а также восстановлению нарушенного права и обеспечению компенсации причиненного правонарушением вреда. Ключевая роль при этом отводится органам внутренних дел. Востребована необходимость выработки такого механизма, при котором каждый член общества не будет чувствовать себя ущемленным в своих правах, их реализация будет направлена на благо всего общества, а органы государственной власти будут чувствовать ответственность за благосостояние каждого гражданина.

Предлагаемое в настоящем исследовании понятие конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина применительно к российскому государству, позволяет связать рассматриваемую деятельность его органов с правовым актом особого свойства – Конституцией РФ. Такое положение дел представляется не случайным, поскольку сама наука определяет права и свободы через категорию возможности удовлетворения личностью опосредованных потребностью интересов, которые, по мнению диссертанта, непосредственным образом связаны с самим индивидом, а опосредованно – с государственно обособленным обществом. Данное научное определение позволит развить классическую теорию прав человека и связать необходимость их обеспечения не только с защитой от произвола государственной власти, но и соотнести с интересами общества и обязанностью уполномоченных лиц по созданию возможностей для их

беспрепятственной реализации. Именно в этом направлении просматривается активная роль органов внутренних дел.

Изучение механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина позволило выявить прямую взаимосвязь с деятельностью государства по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Проводимая параллель позволила определить основные направления деятельности органов внутренних дел по поддержанию состояния защищенности личности, позволяющего обеспечить ее конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни. В этой связи аргументирована необходимость согласования отдельных положений нормативных правовых актов, а также принятия новых норм, позволяющих использовать правозащитный потенциал подразделений и служб органов внутренних дел в системе обеспечения внутренней безопасности. Также высказаны предложения по расширению возможностей согласованного их взаимодействия с иными органами и должностными лицами государства.

Сформулированы практические предложения по совершенствованию законодательства, что позволит проводить более четкую политику в отношении обеспечения прав личности, а также повысит эффективность всего изучаемого механизма. Нуждаются в изменениях и дополнениях и нормативные правовые акты Министерства внутренних дел РФ. Первоочередным представляется их акцентирование на обеспечение прав как граждан России, так и иных лиц, находящихся под юрисдикцией государства, усиление ответственности должностных лиц ОВД за нарушения законности в правоприменительной деятельности, а также внедрение элементов систематической деятельности по мониторингу текущего законодательства. Введение обозначенной функции позволит повысить качество принимаемых законов, усовершенствовать практику реализации государственно-политических решений и, в конечном счете, - поспособствует более эффективному соблюдению и обеспечению прав и свобод человека и гражданина. В диссертации обозначена необходимость дальнейшего

совершенствования компетенции Министерств, главных управлений и управлений МВД России по субъектам Российской Федерации. Представляется логичным в качестве одной из функций предусмотреть их взаимодействие с полномочным представителем президента в федеральном округе, а также с уполномоченными по правам человека в субъектах РФ в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан, в том числе и отстаивания интересов собственных сотрудников.

Весомым вкладом в усиление правозащитной деятельности государства будет принятие Федеральных законов «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О правоохранительной службе», «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», а также разработка и принятие специализированного нормативного акта в форме основ законодательства Российской Федерации о правах человека, определяющего задачи и конкретные цели деятельности правозащитных учреждений.

Проведенный анализ конституционно-правовых норм, определяющих деятельность государственных структур в рассматриваемой сфере, выявляет, что направленность мер охраны и защиты в большей степени склоняется к гражданам России. При этом в качестве положительного момента можно отметить то, что законодательные акты уже не содержат указания на принадлежность лица государству, а рассматривают их как равноправных участников правоотношений. Согласно Конституции Российской Федерации, иностранные граждане, законно находящиеся на территории России, в полной мере пользуются средствами защиты принадлежащих им прав, наравне с собственными гражданами, за исключением случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. В отношении лиц без гражданства нормы Конституции РФ не проводят какого-либо разграничения их с иностранными гражданами, что позволяет вполне правомерно рассматривать их в связке с последними применительно к реализации рассматриваемого механизма.

Помимо вышеперечисленных общих статусных категорий объектов государственной защиты, она распространяется и на лиц со специальным статусом, например беженцев и вынужденных переселенцев, государственных служащих и т.п. В этой связи внимание в работе уделено развитию субъектно ориентированных мер защиты прав и свобод в механизме их обеспечения.

Рассматривая деятельность органов внутренних дел по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, можно отметить, что здесь в различной степени находят отражение все основные формы подобной деятельности, используемые в изучаемом механизме и присущие аппарату государства в целом. Это могут быть как юридические формы – нормотворческая и правоприменительная, так и организационные, обусловленные характерными для них воспитательными, техническими, пропагандистскими и прочими мерами воздействия. Они конкретизируются и реализуются в определенных методах правозащитной деятельности. Их место и роль в конституционно-правовом механизме обеспечения прав и свобод во многом определяется методами, способами и средствами правозащитного воздействия. Основными здесь, безусловно, выступают методы убеждения и принуждения.

В качестве особой формы защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, на наш взгляд, можно выделить осуществляемую их специализированными подразделениями оперативно-розыскную деятельность. Между тем, она не восстанавливает напрямую нарушенные совершенным преступлением права личности, более того – она допускает вынужденное причинение вреда правоохраняемым интересам. Тем не менее, правозащитный потенциал такой формы защиты, осуществляемой в рамках закона, представляется весьма убедительным.

Анализ позволил выявить в деятельности ОВД и ряд проблемных моментов, связанных как с законодательным регулированием, так и с недостатками, обнаруживающими себя в их практической деятельности.

Слабые места, вызванные недостаточностью финансирования, излишней зарегулированностью, отсутствием наработанных методов и средств, отмечаются как самими практическими работниками, так и указываются в отдельных исследованиях теоретиков конституционного права. С позиции законодательства необходимо отметить тот факт, что лишь отдельные нормативные правовые акты нацеливают на обеспечение прав неграждан России, например, при приобретении ими специфического статуса или при осуществлении специфической деятельности способных привлечь к себе внимание мирового сообщества. Исследованием выявлен ряд законодательных пробелов, которые не способствуют соблюдению сотрудниками ОВД столь необходимой в их деятельности законности принятия властно-силовых решений. В этой связи отметим, что конструктивное, конституционно обусловленное взаимодействие судебных и правоохранительных органов становится необходимым фактором для пресечения актов нарушения режима законности как среди работников правоохранительных органов, так и среди должностных лиц иных органов публичной власти.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина органами внутренних дел должно осуществляться во взаимодействии с иными государственными органами независимо от их политических и иных убеждений. Их работа должна быть направлена как на благо государства, так и отдельной личности и осуществляться с привлечением институтов гражданского общества, а права личности должны стать главным ориентиром в повседневной деятельности. Единство общегосударственной системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина обуславливается конституционными требованиями. Вместе с тем, принимаемые на основе них законодательные акты нередко сужают круг лиц, которому обращается правозащитный ресурс, ограничительно толкуют конституционные нормы, что препятствует системной реализации данной функции государства и реальной защите признаваемых прав. В этой связи представляется

необходимым корреляция правотворчества с международно-правовыми стандартами в данной сфере. Однако они, в свою очередь, должны рассматриваться в качестве необходимого минимума правозащитных ориентиров государства и не противостоять принципам построения российской государственности.

Анализ правозащитных полномочий органов внутренних дел показал их значительный вклад в функционирование конституционной системы обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Это обусловлено особенностями их статуса, а также возможностью приближенного осуществления присущих им функций к нуждам населения. При этом целостность данной системы может быть достигнута только при конструктивном сотрудничестве властных структур и институтов гражданского общества. В России такой практики пока еще не сложилось, а речь идет скорее о фрагментарных контактах в условиях сосуществования государственной деятельности нередко игнорирующей права и свободы отдельных лиц.

Приведенные в ходе исследования предложения по совершенствованию функционирования конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации как правового, так и организационного характера, поспособствуют более полному и беспрепятственному осуществлению членами общества своих прав, а также позволят усилить гарантии их защиты. При этом вектор направленности такой защиты должен усиливаться не только вовне, то есть на защиту прав от внешних по отношению к государственному аппарату посягательств, но и вовнутрь – отстаивание прав личности перед неправомерными действиями и решениями органов государства и их должностных лиц. Активность такой деятельности обоснованно должна быть выражена посредством функционирования специально создаваемого звена государственного аппарата – органов внутренних дел Российской Федерации.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****Международные правовые акты**

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 декабря.
2. Декларация о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания // Сборник стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк: ООН, 1992.
3. Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права и основные свободы (Принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г.) // URL: <http://www.un.org/ru>.
4. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международное право в документах: Учебное пособие. Сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – М., 1997. – 695 с.
5. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.) // Советская юстиция. 1991. № 17.
6. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (Москва, 21 октября 1994 г.) // Информационный вестник Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1994. № 3.
7. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
8. Конвенция о статусе беженцев. Принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1951 г. Вступала в силу 22 апреля 1954 г. //

Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк, 1989.

9. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Библиотечка Российской газеты. 1999. Вып. № 22-23.

10. Положение о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств от 24 сентября 1993 г. // Российский юридический журнал. 1994. № 1.

11. Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утв. Резолюцией Экономического и Социального совета ООН 1989/61 от 24 мая 1989 г.) // Собрание международных документов «Права человека и судопроизводство», OSCE, Poland.

### **Нормативные правовые акты и официальные источники**

12. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

13. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

14. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

15. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

16. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

18. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18

декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

19. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

20. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах» // Вед. Съезда народ. деп. РФ и Верх. Совета РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

21. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

22. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

23. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

24. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

25. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

26. Федеральный закон от 12 августа 1993 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

27. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

28. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»

// СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

29. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

30. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

31. Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

32. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Вед. Съезда народ. деп. РФ и Верх. Совета РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

33. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

34. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.

35. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

36. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

37. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (часть I). Ст. 19.

38. Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой

пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1943.

39. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

40. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

41. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

42. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

43. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

44. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

45. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

46. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

47. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

48. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

49. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

50. Федеральный закон от 18 июня 1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

51. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

52. 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» // СЗ РФ. 2011. № 49 (часть I). Ст. 7020.

53. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

54. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

55. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 3.

56. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503

57. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

58. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

59. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.

60. Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 939.

61. Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

62. Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838.

63. Указ Президента РФ от 22 мая 2004 г. № 662 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2025.

64. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249-ФЗ «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

65. Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 53 (Часть II). Ст. 5149.

66. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2343.

67. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

68. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

69. Постановление Правительства РФ от 13 июля 2013 г. № 586 «Об

утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014 – 2018 годы» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3965.

70. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158.

71. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № 647 «О возмещении судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4568.

72. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 831 «О Порядке выдачи оружия лицам, подлежащим государственной защите» // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3723.

73. Постановление Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 630 «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4708.

74. Распоряжение Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 225-р // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 878.

75. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2011 г. № 2425-р // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 385.

76. План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2013 год (утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2012 г. № 2369-р) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7533.

77. Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 159) // СЗ РФ. 2012. № 10. Ст. 1247.

78. Концепция федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года» (Утв. Распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 1661-р) // СЗ РФ 2007, № 48 (часть II). Ст. 6029.

79. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 746.

80. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

81. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта «а» статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

82. Определение Конституционного суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О «По запросу Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации» // <http://www.ksrf.ru>.

83. Закон Хабаровского края от 31 июля 2006 г. № 44 «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» // СЗ Хабаровского края. 2006. № 7.

84. Закон Хабаровского края от 19 января 2005 г. № 248 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ Хабаровского края. 2005. № 1.

85. Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством

Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47.

86. Приказ МВД РФ от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2012. 1 августа.

87. Приказ МВД РФ от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января.

88. Приказ МВД РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной таможенной службы от 6 октября 2006 г. № 786/310/470/454/333/971 «Об утверждении Инструкции по организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Интерпола» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 47.

89. Приказ МВД РФ от 27 ноября 2001 г. № 1038 «Об утверждении Положения об Экспертном совете МВД России по вопросам нормотворческой работы» // URL: <http://www.garant.ru>.

90. Приказ МВД РФ и Федеральной налоговой службы от 30 июня 2009 г. № 495/ММ-7-2-347 «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений» // Российская газета. 2009. 16 сентября.

91. Приказ МВД РФ от 3 июля 2012 г. № 663 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 31 августа.

92. Приказ МВД России от 11 февраля 2010 г. № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // URL: <http://www.garant.ru>.

93. Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 5.

94. Распоряжение Генеральной прокуратуры РФ от 14 января 1999 г. № 6/7р «Об организации исполнения Соглашения «О формах взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан» // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ. 2004. Том 1.

95. Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Азербайджанской республики (Баку, 28 июня 2011 г.) // URL: <http://www.garant.ru>.

96. Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта.

97. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года // Российская газета. 2005. 26 апреля.

98. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 декабря.

99. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию

РФ от 12 декабря 2012 г. // Российская газета. 2012. 13 декабря.

100. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

101. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апреля.

102. План деятельности МВД России по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на 2013 год и плановый период 2014 – 2018 годов. URL: [http://mvd.ru/documents/Plan\\_MVD\\_Rossii](http://mvd.ru/documents/Plan_MVD_Rossii)

### **Научная литература и монографии**

103. Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. – М., 2005. – 719, 749 с.

104. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции». – М., 2012. – 552 с.

105. Автономов А.С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. – М., 2009. – 448 с.

106. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. – М., 2003. – 560 с.

107. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. – 418 с.

108. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. – М., 1907. – 70 с.

109. Альхименко В.В. Реформы Министерства внутренних дел: история и современность. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М., 2003. – 191 с.

110. Андреева И.А. Полицейская система Франции: Моногр. – Омск, 2011. – 232 с.

111. Анисимов П.В., Папичев Н.В. Правовое регулирование защиты прав человека / Под редакцией Ф.М. Рудинского. – Волгоград, 2003. – 176 с.

112. Бабай А.Н. и др. Права человека и гражданина: Учебное пособие

для вузов региона по спец. «Юриспруденция». – Хабаровск, 2005. – 195 с.

113. Бабай А.Н. Правовое государство и роль органов внутренних дел в его формировании: Лекции. – Хабаровск, 1992. – 233 с.

114. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: Учебное пособие. – М., 2009. – 152 с.

115. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. – Воронеж, 1984. – 163 с.

116. Большой юридический энциклопедический словарь. / Сост. А.Б. Барихин. – М., 2006. – 720 с.

117. Бутрос Бутрос-Гали. Права человека: общий язык человечества // Всемирная конференция по правам человека: ООН. – Нью-Йорк, 1995.

118. Быков А.В. Полицейская система современного демократического государства: монография / А.В. Быков, Т.В. Кикоть-Глуходедова. – М., 2010. – 304 с.

119. Васьков М.Ю. Полицейская система Королевства Норвегия: Моногр. – М., 2010. – 166 с.

120. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М., 2008. – 448 с.

121. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. – М., 1997. – 304 с.

122. Волферс А. Разногласие и сотрудничество. Очерки национальной политики. – Балтимор, 1962. – 147 с.

123. Габричидзе Б.Н. Теория государства и права. – М., 2002. – 416 с.

124. Гаджимагомедов Г.А., Ивлиев Г.П. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. – М., 2008. – 224 с.

125. Гегель Г.В.Ф. Лекции по истории философии. Кн. 1. – СПб., 1993. – 350 с.

126. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. – СПб., 1902. – 138 с.

127. Горожанин А.В. Государство и полиция. – СПб., 2001. – 303 с.

128. Градовский А.Д. Собр. соч., Т.6., – СПб., 1903. – 624 с.

129. Демин В.Н. Принцип как форма научного познания. – М., 1976. – 44 с.
130. Дмитриев Ю.А. Правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации. – М., 1992. – 50 с.
131. Дойч К. Политика и управление. – Кембридж, 1986. – 136 с.
132. Дорохин Е.В., Князев В.В. Полицейские/милицейские системы стран-участниц СНГ: Пособие. Ч. 7. – М., 2011. – 28 с
133. Дорохов В.Ж. История органов внутренних дел: курс лекций. – Хабаровск, 2013. – 235 с.
134. Еллинек Г. Декларация прав человека и гражданина. – М., 1905. – 104 с.
135. Елфимова Е.В. Общеправовые аспекты государственной службы в органах внутренних дел: Моногр. – Екатеринбург, 2010. – 157 с.
136. Еременко Ю.П. Советская конституция и законность. – Саратов, 1982. – 164 с.
137. Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь. – М., 2002. – 432 с.
138. Ивановский В.В. Учебник государственного права. – Казань, 1913. – 500 с.
139. Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. Т. 2. – М., 1952. – 483 с.
140. Изучение и формирование общественного мнения о деятельности полиции (опыт работы полиции зарубежных стран) / Б.Г. Камаев, Ю.Н. Мазаев, Е.А. Мельник и др. – М., 2004. – 329 с.
141. Институт прав человека в России. Под ред. Г.И. Комковой. – Саратов, 1998. – 282 с.
142. Кальченко Н.В. Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – Волгоград, 2010. – 176 с.
143. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. Учебное пособие. – М., 2003. – 287 с.

144. Кистяковский Б.А. Государство и личность // Власть и право: из истории русской правовой мысли. – Л., 1990. – 654 с.
145. Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 2. – М., 1958. – 774 с.
146. Колташев А.И. Международное право и права человека: Монография. – Хабаровск, 2007. – 292 с.
147. Комаров С.А. Личность в политической системе общества. – Саранск, 1995. – 208 с.
148. Комаров С.А. Общая теория государства и права. – СПб, 2004. – 512 с.
149. Конституции государств Европейского союза. – М., 1997. – 804 с.
150. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и факультетов (отв. ред. Д. А. Ковачев). – М., 2006. – 320 с.
151. Кононенко А.Н. Конституционные социально-экономические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их обеспечении: Моногр. – Белгород, 2006. – 167 с.
152. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. – СПб., 1907. – 250 с.
153. Крусс В.И. Злоупотребление правом: Учеб. пособие. – М., 2010. – 176 с.
154. Кучинский В.А. Личность, свобода, право. – М., 1978. – 208 с.
155. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М., 2008. – 418 с.
156. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М., 2004. – 592 с.
157. Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). – М., 2005. – 272 с.
158. Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Экштайн К.А. Права и свободы человека и гражданина. – М., 2000. – 314 с.
159. Лукашева Е.А. Общая теория прав человека. – М., 1996. – 520 с.
160. Лукашева Е.А. Права человека как критерий нравственного

измерения политики и государственной власти. Права человека и политическое реформирование. – М., 1997. – 218 с.

161. Лукашева Е.А. Права человека: понятие, сущность, структура // Общая теория прав человека. – М., 1996. – 324 с.

162. Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека. – М., 1994. – 173 с.

163. Люблинский П.И. Конституционная или административная гарантия. – Ярославль, 1913. – 15 с.

164. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. – М., 2003. – 384 с.

165. Малько А.В., Субочев В.В. Законные интересы как правовая категория. – СПб., 2004. – 359 с.

166. Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов, 1987. – 293 с.

167. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США: политико-правовой комментарий. – М., 1985. – 188 с.

168. Мордовец А.С. Социально-юридические механизмы обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996. – 286 с.

169. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: Проблемы теории. – СПб., 1998. – 173 с.

170. Невинский В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: Избранные научные труды. – М., 2012. – 752 с.

171. Обеспечение прав и свобод человека правоохранительными органами Российской Федерации: Учеб. Пособие под ред. Н.В. Румянцева. – М., 2012. – 319 с.

172. Оболонский А.В. Драма российской политической истории: система против личности. – М., 1994. – 488 с.

173. Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. Изд. 2. – М., 2005. – 344 с.

174. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 2007. – 439 с.

175. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2003. – 639 с.

176. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Сборник документов в хронологическом порядке. Том II. ОБСЕ/БДИПЧ, 2006. – 184 с.

177. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). – М., 1978. – 246 с.

178. Пестель П.И. Русская правда. Избранные произведения декабристов. – М., 1953. – 624 с.

179. Права человека и гражданина: Учебное пособие / Под общ. ред. С.В. Нарутто. – Хабаровск, 2005. – 188 с.

180. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник. 3-е изд., перераб. и доп. (Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев). – М., 2003. – 694 с.

181. Прудников А.С., Авсеенко В.И. Конституционное право России: учебник для студентов вузов. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2007. – 328 с.

182. Равная защита прав гражданина – конституционная обязанность Российской Федерации // Защита прав человека в Поволжском регионе: опыт и перспективы / Под ред. Г.Н. Комковой. – СПб., 2001. – 126 с.

183. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. – Волгоград, 1997. – 192 с.

184. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. – СПб., 2004. – 350 с.

185. Салищева Н.Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти. Общая теория прав человека. – М., 1996. – 316 с.

186. Скрипилев Е.А. Права личности в России до октября 1917 г. // Права человека накануне XXI века. Российско-американский диалог. – М.,

1994. – 168 с.

187. Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». – М., 2006. – 124 с.

188. Снежко О.А. Государственная защита прав граждан. – М., 2005. – 266 с.

189. Теория государства и права: Учеб. под ред. проф. М.Н. Марченко. – М., 2013. – 720 с.

190. Теория и практика защиты прав человека. Под ред. О.О. Миронова. – М., 2004. – 184 с.

191. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. – Харьков, 1998. – 166 с.

192. Тугаринов В.П. Личность и общество. – М., 1965. – 191 с.

193. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX – начала XX века. – М., 2011. – 228 с.

194. Фарбер И.Б. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов, 1974. – 116 с.

195. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 315 с.

196. Хлобустов О.М., Рыкунов В.И., Павленко С.З., Подуфалов В.Д. Права человека и интересы национальной безопасности. – М., 1999. – 188 с.

197. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб., 2005. – 71 с.

198. Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. – М., 2002. – 438 с.

199. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права (1905 г. – октябрь 1917 г.). – М., 2012. – 508 с.

200. Эбзеев Б.С. Конституция, демократия, права человека. – М., 1992. – 324 с.

201. Юдовская А.Я. Эволюция права в государствах Европы и Америки

(XVII – XIX вв.). – СПб., 1996. – 164 с.

202. Янов А.Л. Некоторые проблемы русской консервативной мысли XV-XVIII вв. – М., 1993. – 140 с.

203. Seagrave J. What's in a World? Community Policing Britain, USA and Canada // The Police Journal. Great Britain, 1996, January.

### **Научные статьи**

204. Анохин Ю.В. Об общих основах механизма государственно-правового обеспечения прав и свобод личности // Ползуновский вестник. 2005. № 1.

205. Баринов Д.А. Законные интересы как элемент правового статуса личности в Российской Федерации: теория и практика законодательного регулирования // Актуальные вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина: региональное измерение: Материалы Первой межрегиональной научно-практической конференции. Хабаровск, 2012.

206. Бельский К.С. Полиция и правовое государство. Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию профессора А.П. Шергина. М., 2005.

207. Беляева Л.И. Развитие науки о полиции в России // Труды Академии Управления МВД России. Страницы истории управления ОВД. 2006. № 10.

208. Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 12.

209. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права и свободы человека. Трактовка свободы как важнейшего принципа права // Адвокат. 2006. № 7.

210. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации законов в современных условиях // Государство и право. 1991. № 12.

211. Григорян Л.А. Конституции СССР – правовая основа организации

и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел: Труды Академии МВД СССР. М., 1982.

212. Груздев В.В. Охраняемый законом интерес как объект гражданско-правовой защиты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 10.

213. Дихтиевский П.В. Теоретические проблемы определения административно-правового принуждения в сфере обеспечения личной безопасности // Журнал российского права. 2004. № 11.

214. Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2.

215. Дорожко Ф.Л., Гордун В.П. Юридические гарантии прав, свобод человека и гражданина и роль органов внутренних дел в их реализации // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 3.

216. Зимин А.В. Правовые основы общественного контроля за обеспечением прав личности в деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. М., 2010. № 1.

217. Кикоть В.Я. Вклад правоохранительных органов России и стран СНГ в дело укрепления международной законности и правопорядка. Кадровый потенциал как фактор по обеспечению безопасности Российской Федерации и целостности институтов власти в рамках правового государства // Государство и право, 2006. № 1.

218. Киричек Е.В. Обеспечение прав человека и законности в деятельности органов внутренних дел // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 2.

219. Киричек Е.В. Теоретические аспекты модернизации организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 11.

220. Ковалев М.И. Генетика человека и его прав // Государство и право.

1994. № 1.

221. Конюхова И.А. Новые аспекты в защите конституционных прав и свобод в условиях современных вызовов человечеству // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5.

222. Костенников М.В., Куракин А.В. Принципы организации и деятельности российской полиции // Государство и право. 2012. № 7.

223. Костин Ю.В. Идеи обеспечения прав человека в истории политико-правовой мысли России и современность // Права человека и роль правоохранительных органов в их обеспечении: Материалы международной научно-практической конференции, 9 октября 2008. Белгород, 2008.

224. Крохина Ю.А. Контроль реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Законодательство. 2012. № 3.

225. Лопаева В.В. Конституционные ограничения прав человека и гражданина в Конституции Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 2.

226. Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4.

227. Мамичева С.В. Права жертв преступлений и злоупотреблений властью // Журнал российского права. 2001. № 7.

228. Матузов Н.И. Теория и практика прав человека в России // Правоведение. 1998. № 4.

229. Медведев С.М. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в механизме обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан // Адвокат. 2009. № 8.

230. Миронов В.О. Обеспечение законности при реализации прав и свобод человека и гражданина // Гражданин и право. 2006. № 6.

231. Мичурина О.В. О применении принуждения при проведении следственных действий // Законодательство. 2006. № 4.

232. Митцукова Г.А., Казанцев А.О., Сайко И.И. Причины нарушения

конституционных прав и свобод человека и гражданина сотрудниками ОВД  
// Правоохранительные органы: теория и практика. Екатеринбург, 2007. № 1.

233. Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства  
// Государство и право. 2012. № 2.

234. Овчинников И.И. Российское гражданство: новый правовой статус  
// Гражданин и право. 2002. № 10.

235. Пантелеев Б. Реформа МВД – тема для размышления // эж-ЮРИСТ, 2011. № 28.

236. Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3.

237. Тагиев А.С. Законность как принцип механизма правового регулирования // Гражданин и право. 2005. № 9, 10.

238. Три модели охраны правопорядка. Экспресс-информация. Академия МВД России. 1994. № 1.

239. Хабибуллин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идентичность как элемент правового статуса личности // Государство и право. 2000. № 5.

240. Чертова Н.А. Роль ОВД и перспективы их деятельности в обеспечении экологической безопасности России // Государство и право. 2006. № 5.

241. Чиркин В.Е. Россия, конституция, достойная жизнь: анализ взаимосвязей // Государство и право. 2006. № 5.

242. Шарнина Л.А. Частные и публичные интересы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.

243. Цоллер Э. Защита прав человека во Франции // Государство и право. 2002. № 12.

244. Цымбал В.А. Механизм ограничения прав граждан // Гражданин и право. 2007. № 5.

**Диссертации и авторефераты диссертаций**

245. Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2004.

246. Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: теория, история, практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2006.

247. Арбузова С.А. Государственно-исполнительный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина (на материалах Российской Федерации). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

248. Акимов А.Н. Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в современной России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

249. Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности: на материалах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2007.

250. Ашихмина А.В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

251. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации.: Автореф. дисс. док. юр. наук. – Саратов, 1997.

252. Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1997.

253. Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Вопросы методологии: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

254. Копылов А.В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид.

наук. – М., 2007.

255. Корешкова И.Н. Конституционные права и свободы советских граждан и их развитие в текущем законодательстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1981.

256. Малько А.В. Законные интересы советских граждан.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1985.

257. Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1999.

258. Рудьман Д.С. Конституционно-правовые основы обеспечения органами внутренних дел прав и свобод человека и гражданина в условиях проведения контртеррористической операции. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

259. Рыбак С.В. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод гражданина; дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1999.

260. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011.

261. Чепурнов А.А. Правовой статус личности в Российской Федерации: конституционные основы гарантирования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006.

262. Чернышева О.С. Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 2005.