

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
*Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего  
профессионального образования «Казанский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»*  
Кафедра государственно-правовых дисциплин

## ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

**на тему: Теоретические и правовые основы обеспечения законности и  
соблюдения прав граждан в деятельности полиции**

Выполнила: Валиахметова Регина  
Маратовна

(фамилия, имя, отчество)

Правоохранительная деятельность,  
2011год, 313 группа, старший сержант  
полиции

(специальность, год набора, № группы,  
специальное звание)

Руководитель:

(ученая степень, ученое звание,  
должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

Консультант:

(ученая степень, ученое звание,  
должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

(ученая степень, ученое звание,  
должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

К защите

(допущена, не допущена)

Начальник кафедры

Дата защиты: «\_\_\_»\_\_\_\_\_20\_\_\_г. Оценка \_\_\_\_\_  
Казань 2017

## Оглавление

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                                                                    | 4  |
| Глава 1. Международные стандарты обеспечения законности и соблюдения прав граждан.....                                                           | 8  |
| 1.1. Понятие и юридическая природа законности и ее роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.....                                   | 8  |
| 1.2. Механизм обеспечения прав граждан: понятие и сущность.....                                                                                  | 18 |
| Глава 2. Законность и права человека в деятельности полиции.....                                                                                 | 28 |
| 2.1. Основные направления деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан.....                                          | 28 |
| 2.2. Формы и методы деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан.....                                                | 43 |
| Глава 3. Нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан.....                         | 56 |
| 3.1. Правовые основы обеспечения законности в организации и деятельности полиции в современной России.....                                       | 56 |
| 3.2. Основные направления совершенствования правового регулирования обеспечения законности и соблюдения прав граждан в деятельности полиции..... | 69 |
| Заключение.....                                                                                                                                  | 81 |
| Список использованной литературы .....                                                                                                           | 86 |

## Введение

Актуальность темы исследования. Российская полиция функционирует в достаточно сложных и противоречивых обстоятельствах, сопровождающихся глубокими социальными противоречиями и проблемами. Все это, безусловно, отражается на работе полиции, а также и на деятельности других органов государственной власти и управления. Однако, несмотря на все вышеупомянутые проблемы, которые имеют место в российском обществе, полиция обязана осуществлять свои задачи и функции строго на основе Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> и действующего законодательства. Только соблюдение этого основополагающего принципа может придать функционированию полиции необходимую стабильность, а также исключить в ее работе политическую целесообразность и конъюнктуру. Главное в работе полиции – обеспечение прав и свобод граждан, а также формирование предоставленными ей средствами необходимого уровня законности и правопорядка в стране. Реформа органов внутренних дел открыла полиции все необходимые возможности и перспективы в этих направлениях. Стало возможно говорить об этом, в частности, потому, что весьма существенно усовершенствована нормативная правовая база полиции, улучшены основы материального и социального обеспечения сотрудников полиции и др.

Проблема обеспечения законности и соблюдения прав и свобод граждан в деятельности полиции сегодня как никогда актуальна, связано это с целым рядом обстоятельств. Во-первых, обеспечение прав и свобод человека и гражданина – смысл и содержание деятельности органов государственной власти и управления, во-вторых, без соблюдения прав граждан деятельность органов государственной власти и управления в целом и полиции в частности лишена всякого практического и гуманитарного смысла.

Обеспечение законности и прав граждан имеет фактический и

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.

формально-юридический аспекты проблемы. Очевидно, что сегодня, как и в прошлые периоды деятельности полиции, существует определенный разрыв между юридическими гарантиями законности деятельности органов внутренних дел, то есть зафиксированными нормативными актами требованиями по исполнению служебных обязанностей и обеспечению прав граждан, и фактической реализацией этих гарантий.

Несмотря на то, что повышенные требования к обеспечению законности и соблюдению прав граждан стабильно предъявлялись к деятельности сотрудников полиции на протяжении существования данного государственного института, их содержание существенно менялось вместе с изменением содержания самого законодательства, в связи с чем возникает достаточно много вопросов по соблюдению норм законодательства. В последние годы немало таких вопросов возникло в связи с принятием Федерального закона «О полиции»<sup>1</sup>, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> и ряда других законодательных и подзаконных актов. Постоянное расширение законодательства прямо или косвенно накладывает на полицию все новые требования, охватываемые понятием «соблюдение законности». В настоящее время установлены строгие ограничения к содержанию банков данных полиции и доступу к ним. Аналогичные требования предъявляются и в связи с автоматизированной фиксацией фактов нарушения правил дорожного движения и ряда других. Существенные вопросы обеспечения законности имеют место и в административной деятельности полиции, связанной с контролем за оборотом оружия и контролем за частной детективной и охранной деятельностью.

Федеральный закон «О полиции» развивая положение Конституции

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07 января 2011г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 18 июня 2017 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 7. - Ст. 900.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 49 (ч. 1). - Ст. 7020.

Российской Федерации, устанавливает общие основы законности деятельности (ст.ст. 5 – 11) и права полиции (ст. 13) на совершение действий, необходимых для обеспечения прав граждан и выполнения возложенных на полицию задач. На данной стадии правового регулирования режима законности и обеспечения прав граждан являются излишняя абстрактность правовых норм, неполное использование применения мер ответственности в сфере обеспечения законности и основных законных прав граждан. В частности, недостаточно используются на практике в силу фрагментарной нормативной регламентации такие меры правовой ответственности, как отмена, приостановление, аннулирование правовых актов; отставка должностного лица; реорганизация (ликвидация) органа внутренних дел.

Юридические гарантии соблюдения законности и обеспечения прав конкретных лиц или групп населения устанавливаются специальными, преимущественно ведомственными подзаконными нормативными актами и реализуются в процессе (процедуре) применения конкретных правовых требований применительно к данному делу или ситуации. На этом этапе реализации принципов законности наиболее существенную проблему представляют административный произвол, обусловленное индивидуализмом и правовым нигилизмом решение административных дел на основе административного усмотрения исполнителя (руководителя). Достаточно обратить внимание на тот факт, что нормативные правовые акты уровня федерального закона не дают развернутого определения законности. Нет такого определения и в Законе «О полиции». Поэтому представление о законности и основах соблюдения прав граждан формируется у сотрудников органов внутренних дел, в частности, на основе изучения и анализа множества норм права, отражающих различные фрагменты существа законности.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы, связанные с реализацией прав гражданина, вопросы обеспечения законности 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, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц и многих других. Значительный вклад в исследование вопросов взаимоотношения гражданина и государства внесли: А.И. Алексеев, А.Г. Братко, В.И. Крусс, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев и др. Проблемам обеспечения законности и соблюдения прав гражданина в деятельности органов внутренних дел, посвящены научные работы таких ученых, как В.Д. Ардашкин, В.В. Бойцова, В.Н. Бутылин, В.И. Гойман, С.В. Рыбак, А.М. Смирный и другие.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере функционирования полиции как элемента правового механизма обеспечения законности и соблюдения прав граждан.

**Предметом исследования** выступают нормативно-правовые акты, регулирующие основы обеспечения законности и соблюдения прав граждан в деятельности полиции, соответствующая судебная практика, а также взгляды ученых по рассматриваемой проблеме, содержащиеся в опубликованных научных работах.

Цель настоящего исследования состоит в комплексном исследовании механизма обеспечения законности и соблюдения прав граждан в деятельности полиции.

Для достижения обозначенной цели поставлены следующие задачи:

- раскрыть понятие и юридическую природу законности;
- рассмотреть механизм обеспечения прав граждан;
- исследовать основные направления деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан;
- изучить формы и методы деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан;
- проанализировать правовые основы обеспечения законности в организации и деятельности полиции в современной России
- сформулировать пути совершенствования деятельности полиции в сфере функционирования механизма обеспечения законности и соблюдения прав человека.

Нормативно-правовую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы и акты, содержащие нормы права, относящиеся к предмету исследования, а также судебная практика.

Теоретическую основу исследования составили труды, принадлежащие таким российским ученым как Ю.Е. Аврутин, И.А. Адмиралова, К.И. Амирбеков, С.П. Булавин, Н.В. Витрук, И.В. Гончаров, В.В. Демидов, И.А. Краснов, П.М. Параносенков, В.В. Черников и др.

Методологическую основу настоящего исследования составляют общенаучные методы познания и ряд частно-научных методов, таких как: исторический, формально-логический, системно-структурный и формально-юридический.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, а также списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность исследования, указывается его цель и формулируются задачи, поставленные для ее достижения, раскрывается структура работы, определяется методологическая и правовая основа исследования.

В первой главе рассматриваются вопросы юридической природы законности и механизма обеспечения прав граждан.

Вторая глава работы посвящена исследованию основных направлений деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан. В ней раскрыты формы и методы деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдения прав граждан.

Третья глава является логическим продолжением предыдущих глав, в ней раскрывается нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдения прав граждан.

В заключении работы сделаны основные выводы проведенного исследования, даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

## **Глава 1. Международные стандарты обеспечения законности и соблюдения прав граждан**

### **1.1. Понятие и юридическая природа законности и ее роль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина**

Законность как социальное явление имеет правовую, политическую, идеологическую, нравственную и психологическую составляющие.

Основой законности как правовой категории традиционно считается строгое соблюдение и исполнение законов. При таком подходе первопричиной возникновения идеи законности как правовой категории считается «необходимость легализации деятельности политической власти как условия поддержания баланса интересов человека – общества – государства»<sup>1</sup>, что обусловлено восприятием действующего закона в качестве действительного выразителя всеобщей справедливости.

К определению понятия, сущности и содержания законности как правовой категории в разное время обращались ученые В.В. Борисов, Л.А. Николаева, А.А. Алексеев, Н.В. Витрук, Л.Д. Лисюткин, В.Н. Кудрявцев, В.В. Ключков, Н.В. Мельников и другие.

Несмотря на некоторые различия в понимании законности, каждый из них подчеркивает, что законность – это соблюдение и исполнение норм закона участниками правоотношений. Подходы указанных ученых к пониманию законности имеют одну общую черту, заключающуюся в господстве идей тождества права и нормы, права и закона. Однако, как свидетельствует история, юридическая норма и закон весьма часто оказывались средством закрепления в нормативной юридической системе общества и произвола отдельных властителей или властвующих групп в обществе, одного класса или

---

<sup>1</sup> Рябцев В.П. Возникновение, становление и общая характеристика законности как правовой категории и социального явления // Законность в Российской Федерации. Монография /Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. - М.: Контракт, 2008. - С. 2.



одной политической партии. К примеру, концепция «социалистической законности» сводилась к требованию строгого и неуклонного соблюдения (исполнения) юридических норм (социалистических законов) государственными и общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Суд считался «применителем закона». При этом сам термин «применение» понимался очень узко. Тем самым снималась проблема судебного контроля за деятельностью органов власти и управления, а, следовательно, и необходимость конституционного и административного судопроизводства<sup>1</sup>.

Основными составляющим законности как правовой категории в современном ее понимании являются:

1) всеобщность закона, выраженная в необходимости реального существования развитого, свершенного законодательства, при котором все общественные отношения, нуждающиеся в юридическом опосредовании, урегулированы правовым законом, а не произволом, усмотрением, чьей-либо прихотью; в законодательстве не должно быть таких существенных пробелов и таких несовершенств, которые дали бы возможность для произвольных чьих-либо действий;

2) верховенство конституции и законов, то есть подчиненность всех иных нормативных и индивидуальных актов действующим законам, а всех законов и других актов государственных органов конституции, обладающей высшей юридической силой и механизмом прямого действия;

3) равенство всех перед законом, предъявление всем участникам общественных отношений одинаковых требований, отсутствие у кого-либо привилегий, в том числе у депутатов;

4) наличие юридических механизмов, обеспечивающих реализацию закона (строжайшее соблюдение и исполнение обязанностей; беспрепятственные возможности для использования и реализации

---

<sup>1</sup> См.: Чечулина А.А. Концепция правозаконности и судебная власть // Политика и право. - 2006. - № 5. - С. 16.

субъективных прав);

5) гарантированное, качественное применение закона, активная и решительная борьба с нарушениями закона, неотвратимость юридической ответственности за его нарушение;

6) наличие гибких и эффективных механизмов совершенствования и восполнения законодательства на основе жизненных потребностей;

7) наличие в государстве самостоятельной и независимой судебной власти и признание за ней компетенции контроля законности действий (бездействия) и решений других ветвей власти;

8) наличие системы специальных органов публичной власти со сбалансированной компетенцией и наделенных достаточными не дублирующими полномочиями поиска и исследования любого нарушения закона, имеющего публичную природу, публичного преследования перед судом нарушителя закона путем представления суду соответствующих юридических документов для определения меры ответственности (санкции) за нарушение закона, исполнение определенной судом санкции, после чего признается нарушение вытесненным из правовой жизни общества, а законность восстановленной<sup>1</sup>.

Феномен законности в правовой теории рассматривается в трех взаимосвязанных аспектах. Так, законность определяется как общественно-политический режим, состоящий в господстве права и закона в общественной жизни, неукоснительном осуществлении предписаний правовых норм всеми участниками общественных отношений, последовательной борьбе с правонарушениями и произволом в деятельности должностных лиц, в обеспечении порядка и организованности в обществе. Законность отражает состояние общественных отношений, характер и особенности государственного устройства и политического режима, свидетельствует о реальности обеспечения существующих в обществе прав и свобод. По

---

<sup>1</sup> См.: Амирбеков К.И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. - 2016. - № 4. - С. 2.

состоянию законности в данном аспекте можно судить о государстве и обществе на том или ином этапе их развития<sup>1</sup>.

Законность выступает и в качестве общего принципа функционирования права, в котором синтезируется опыт развития права, отражается уровень познания закономерностей взаимодействия права и режима законности<sup>2</sup>. Законность как принцип организации и функционирования общества и государства проявляется в том, что ко всем органам государства, учреждениям, предприятиям, общественным организациям, должностным лицам и гражданам предъявлено требование строжайшего выполнения законов и подзаконных актов, что их точное и неуклонное исполнение обеспечивается мерами государственного и общественного характера. В этом смысле законность выступает как принцип осуществления властных функций, принцип деятельности государственного аппарата, ее обязательность одинакова для всех: и для органов власти, и для граждан<sup>3</sup>.

Законность рассматривается и как метод государственного руководства, и как неотъемлемый признак свойства правового государства, состоящий, прежде всего, в организации общественных отношений посредством издания и исполнения адекватных их состоянию законов и соответствующих правовых актов<sup>4</sup>.

Суть законности, как метода государственного руководства, заключается в формировании и деятельности ветвей государственной власти; в реализации поставленных задач и государственных функций, а также форм их осуществления – правотворческой, а именно законодательной, и правоприменительной, то есть правоисполнительной и правоохранительной; в

---

<sup>1</sup> См.: Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Н. Новгород, 2004. - С. 5.

<sup>2</sup> См.: Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2007. - С. 7.

<sup>3</sup> См.: Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. - М.: Наука, 1966. - С. 16.

<sup>4</sup> См.: Рябцев В.П. Основное содержание и современное состояние теории законности //Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. - М.: Контракт, 2008. - С. 23.

регулировании отношений<sup>1</sup>.

Законность как принцип (теоретическая составляющая) и как метод (практическая составляющая) формирует ее единообразное понимание. Принцип законности в обществе во многом выполняет роль социального ориентира, основополагающего позитивного начала, с которым каждый гражданин, общественная организация, государственный или муниципальный орган должны постоянно сверять свою профессиональную деятельность, чтобы обеспечить ей высокое правовое качество, последовательно демократическое содержание, достижение высоких социально-экономических результатов<sup>2</sup>.

Режим законности является неотъемлемой частью демократического политического режима и характеризует законность как константное правовое состояние отношений государства и общества, государственных органов и граждан, при котором взаимное соблюдение законодательства сочетается с повышенной ответственностью государственных органов власти в части обеспечения законности и защиты прав и свобод личности, а также решительного пресечения правонарушений и неотвратимости ответственности при допущении таковых. Режим законности характеризует качественное состояние общественных отношений. Как представляется, это состояние отражается в понятии «стабильность». Возникая в результате массового правомерного и устойчивого поведения и отражая уровень адекватности и стабильности общественных отношений, режим законности характеризуется интегративностью и не сводится к механической совокупности всех актов правомерного и неправомерного поведения.

Таким образом, законность может рассматриваться в трех взаимосвязанных ипостасях: как принцип, как метод и как режим формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, основанный на точном исполнении законов и иных нормативных

---

<sup>1</sup> См.: Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. - М.: Право и государство, 2015. - С. 341.

<sup>2</sup> См.: Рябцев В.П., Гулягин А.Ю. Законность как предмет правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции // Российская юстиция. - 2016. - № 10. - С. 4.

актов всеми правоприменителями – государственными органами, общественными организациями, органами местного самоуправления, должностными лицами и гражданами. Это функционирование осуществляется и обеспечивается правомерными действиями всех государственных и общественных структур, индивидуальных и коллективных правоприменителей, с одной стороны, а с другой – деятельностью специально уполномоченных правоохранительных органов государственной власти, включая органы административной юрисдикции.

Поэтому формирование реальной законности не происходит стихийно. Данный процесс является управленческим, так как предполагает целенаправленное воздействие на отклоняющееся поведение субъектов общественных отношений. Для успешного влияния на этот процесс необходим учет факторов, которые влияют на поведение, определяя его правомерность или противоправность, а также средств, с помощью которых можно управлять этим поведением, обеспечивая его соответствие правовым предписаниям<sup>1</sup>. Для определения понятия, сущности и содержания законности необходимо рассмотреть систему ее элементов<sup>2</sup>.

Система элементов законности как состояние реально действующего права включает:

- 1) наличие правовой конституции и системы законодательства;
- 2) иерархию нормативных правовых актов; верховенство закона; соответствие закону всех подзаконных нормативных актов;
- 3) полное и точное осуществление, реализацию конституции в действиях субъектов правовых отношений;
- 4) гарантии действия конституции и законов и гарантии возможности оспаривания незаконных актов в суде;
- 5) полноту механизма обеспечения законности, включая наличие созданных государством специализированных структур, осуществляющих

---

<sup>1</sup> См.: Краснов И.А. Указ. соч. С. 4.

<sup>2</sup> См.: Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник / Под ред. Р.М. Валеева. - М.: Статут, 2016. - С. 42.

функции обеспечения реализации правовых норм, иными словами, ведущих работу по формированию правопорядка, связывающих такие понятия, как «права человека», «законность» и «правопорядок».

Нормативная сторона сущности понятия «законность» связана с объемом норм права, подлежащих обязательной реализации. В юридической литературе этот вопрос получил неоднозначное решение. Можно выделить две точки зрения. Так, одни авторы считают, что законность требует, чтобы поведение субъектов соответствовало только лишь нормам закона<sup>1</sup>. Другие ученые полагают, что поведение субъектов должно соответствовать как нормам закона, так и юридическим нормам, содержащимся в подзаконных актах<sup>2</sup>. Более точной является позиция второй группы ученых, согласно которой нет необходимости оговаривать, что законность требует соблюдения и исполнения не только законов, но и подзаконных нормативных правовых актов, которые приняты в соответствии с законом и в его исполнение, составляя собой способ или форму его реализации.

Следует отметить, что понятие «законность» охватывает не только требование соблюдения норм права, то есть общеобязательных правил поведения, содержащихся в нормативных правовых актах, но и, более того, решений, содержащихся в правоприменительных актах. Неисполнение правоприменительных актов может рассматриваться как нарушение законности в случае установления в российском законодательстве ответственности за факт его неисполнения. В качестве примера можно привести ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта». Норма, содержащаяся в данной статье, устанавливает уголовную ответственность за

---

<sup>1</sup> См.: Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 3 т. Т. 3. / Отв. ред. М.Н. Марченко. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2015. - С. 159.

<sup>2</sup> См.: Сауляк О.П. Законность в правоприменительной деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. - С. 2.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 18.07.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.

неисполнение либо воспрепятствование исполнению правоприменительного акта – приговора суда, решения суда, иного судебного акта. Аналогичные нормы можно встретить и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ).

Законность означает правомерное состояние регулируемой нормами права среды жизнедеятельности общества и государства в результате достижения исключительной роли (признаваемого всеми верховенства) Конституции Российской Федерации и действующих на территории России законов в регулировании ключевых общественных отношений<sup>2</sup>, в их развитии и динамике. Применительно к правоохранительной деятельности данный принцип является, по нашему мнению, основополагающим. В условиях возрастания роли законности в правовом регулировании различных сфер общественной жизни участие в реализации правотворческой функции приобрело повышенное значение и превратилось в приоритетное направление деятельности полиции по обеспечению законности.

В соответствии со ст. 6 Закона «О полиции» принцип законности является одним из принципов, регулирующих деятельность полиции. Данный принцип является производным от конституционной нормы, закрепленной в п. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, принцип законности обладает конституционно-правовым статусом, а его значение подчеркивается тем, что он определен в самой важной части конституционного текста, посвященной основам конституционного строя.

Понимание сущности принципа законности не будет полным без обращения к толкованию конституционной нормы, закрепляющей данный

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

<sup>2</sup> Воронин О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. - № 3 (9). - С. 47.

принцип, так Конституционный Суд РФ рассматривает принцип законности как принцип, производный от основополагающего принципа любого современного правопорядка: принципа верховенства права. Действительно, Конституционный Суд РФ обоснованно отмечает: речь идет именно о принципе верховенства права, когда Конституция РФ утверждает, что она обладает «высшей юридической силой... прямым действием, обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы...»<sup>1</sup>.

Данный принцип носит универсальный характер, поскольку он определен и в правопорядках других государств, и на универсальном и наднациональном уровнях; он обладает аналогичным смыслом в любом из них. Так, во французском административном праве принцип законности (*Principe de legalite* или *Etat de droit*) рассматривается как основополагающий принцип деятельности органов исполнительной власти и заключается – как и в российском административном праве – «в подчинении администрации вышестоящим нормам (закону, Конституции)». В Германии принцип законности (*Gesetzmassigkeit* или *Rechtsstaat*) понимается не иначе как «подчинение администрации закону»<sup>2</sup>.

Соблюдение принципа законности является единственным критерием оценки действий поднадзорных субъектов с позиции соответствия или несоответствия правовым предписаниям. Законность – это и важнейшее институциональное проявление демократии, поскольку власть народа реализуется в установлении и надлежащем исполнении законов и иных

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2013. - № 3.

<sup>2</sup> См.: Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. - 2014. - № 10. - С. 62.



правовых актов<sup>1</sup>.

По нашему мнению, законность – это постоянно функционирующее и развивающееся состояние общественных отношений, характеризующееся уровнем регламентации и соблюдения требований государства, выраженных в законодательных и иных нормативных правовых актах, в соотношении со степенью удовлетворения представлений и ожиданий правоприменителей и общества в целом, характеризующееся состоянием и динамикой правонарушаемости, ее структурой и тенденциями. Иными словами, законность – это не результат, а длительный процесс, состояние развития общественных отношений.

Особенностью законности в сфере административной юрисдикции является требование исполнения не только законов, но и изданных на их основе подзаконных актов и даже актов применения норм права, когда они связаны единством выражения единой воли государства, стремящегося к установлению в обществе законности и правопорядка и создают адекватный механизм исполнения, применения и соблюдения законов. При этом условии обеспечивается надлежащее правовое функционирование всех общественных отношений в их непрекращающемся развитии.

Точное понимание законности, ее структуры, закономерностей развития имеет непосредственное организующее значение для осуществления правотворческой деятельности органов всех ветвей власти, институтов гражданского общества, особенно для сферы административной юрисдикции, значение которой по мере укрепления законности возрастает<sup>2</sup>.

Таким образом, законность в современную эпоху представляет собой имеющий свою структуру, содержание и свойства важный системообразующий элемент (фактор) правовой системы общества, в котором функционирует правовое государство; в этом качестве законность предполагает не только наличие развитой системы законодательства, но и юридических механизмов

---

<sup>1</sup> См.: Гудков А.И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России //Вестник Владимирского юридического института. - 2006. - № 1. - С. 197.

<sup>2</sup> См.: Рябцев В.П., Гулягин А.Ю. Указ. соч. С. 4.

выявления потребности в принятии, отмене или изменении законов; наличие постоянно действующего государственного органа, уполномоченного принимать законы (парламента), и закрепленных в законе процедур инициирования, обсуждения и принятия законов; наличие юридических механизмов контроля со стороны независимой судебной власти за соответствием законов действующей Конституции; закрепление в законе определения, согласно которому отсутствие законов, востребованных обществом, квалифицируется как нарушение закона (режима законности) и рассматривается как несоблюдение Конституции; наличие системы постоянного воспроизводства состояния полной обеспеченности законности путем выявления, исследования и вытеснения нарушений закона из правовой жизни общества и государства.

## **1.2. Механизм обеспечения прав граждан: понятие и сущность**

В настоящее время в российском обществе постепенно формируется понимание важности проблем обеспечения прав и свобод человека как основы правового государства. Принципы деятельности государственных структур, в том числе и органов внутренних дел, во многом обусловлены нормами Конституции Российской Федерации. В соответствии с положениями главы 1 (Основы конституционного строя), главы 2 (Права и свободы человека и гражданина) и главы 6 (Правительство Российской Федерации) Конституции Российской Федерации государство приняло на себя обязанности по их признанию, соблюдению и защите, так как «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Данные положения являются действующей основой, которой не могут противоречить иные принципы, определенные и заложенные другими нормативными актами, а наоборот, определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, содержание и применение законов, в том числе осуществление мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного

порядка, борьбе с преступностью» (п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации), и являются конституционным основанием организации и деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Спектр закрепленных в Конституции Российской Федерации прав и свобод охватывает личные, политические, экономические, социальные, культурные права и свободы, основными из которых являются право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, свободу совести и вероисповедания, свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, право избирать и быть избранным, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, право проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, право собственности, право на занятие предпринимательской деятельностью, право на труд и отдых, право на социальное обеспечение, образование и др.

В современном обществе должен функционировать эффективно действующий государственный механизм, который подчеркивает приоритет прав и свобод человека перед другими ценностями и позволяет гражданину воспользоваться существующими правовыми и организационными процедурами в целях реализации своих прав<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина, они являются непосредственно действующими и определяющими смысл, содержание и применение законов, а также деятельность государственной власти. Значение этих норм трудно переоценить, так как они подчеркивают приоритет прав и свобод человека перед другими ценностями и закрепляют принципиальное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются определяющими для содержания и применения законов,

---

<sup>1</sup> См.: Параносенков П.М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2016. - № 8. - С. 57.

деятельности государственной власти и органов местного самоуправления.

При формировании принципов соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации необходимо исходить из общепризнанных источников международного права: Устава Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>, Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>, Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод»<sup>3</sup> и др., где они звучат как «уважение и соблюдение прав человека и основных свобод».

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают значительное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. В то же время решение данных вопросов не является основным содержанием деятельности большинства из них, а подчинено выполнению главных задач, которые поставлены перед конкретным государственным органом, и выступает в качестве одного из условий, способствующих его нормальному функционированию и достижению поставленных целей.

Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, находят свое выражение в совокупности различных зафиксированных в законе гарантий, то есть тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод<sup>4</sup>.

Следовательно, говоря об обеспечении государством прав и свобод человека и гражданина, можно вести речь о создании государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации. Иными словами, государство осуществляет охрану и защиту прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. - М., 1956. - С. 14 – 47.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. - 10 декабря 1998 г.

<sup>3</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2001. - № 3.

<sup>4</sup> См.: Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. - М.: Академия управления МВД России, 2017. - 340 с.

гражданина и таким образом их обеспечивает.

Вышеизложенное дает нам основание сделать вывод, что государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина представляет собой совокупность форм, способов и гарантий охраны и защиты прав и свобод граждан в деятельности государства, его государственных органов.

Особая значимость обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина диктует необходимость создания правоохранительных органов, непосредственно специализирующихся на осуществлении указанных задач. К ним относятся: суд, прокуратура, органы внутренних дел, государственной безопасности, арбитража, юстиции, нотариат, некоторые ведомственные инспекции.

Все государственные органы, участвующие в непосредственном обеспечении правопорядка, а также прав и свобод человека и гражданина, образуют стройную систему, в рамках которой осуществляется специализация их деятельности с учетом поставленных перед ними конкретных задач. Это позволяет своевременно реагировать на любые противоправные деяния, оперативно и квалифицированно, на основе соблюдения законности принимать эффективные меры по устранению причин, способствующих их совершению, вести широкую профилактическую работу, охватывать правовоспитательными мероприятиями большую часть населения нашего государства<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что роль различных правоохранительных органов в решении вопросов обеспечения прав и свобод граждан неодинакова. Это объясняется различием функций, компетенции, ведомственной принадлежности, форм, методов, условий работы, а также – наличием сил и средств, которыми эти органы располагают. Анализ перечисленных факторов позволяет сделать вывод, что основную нагрузку в решении правоохранительных задач несут органы правосудия, прокуратуры и внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Указ. соч. С. 68.

Деятельность правоохранительных органов строго регламентирована соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование юридическим предписаниям является важной гарантией выполнения возложенных на них задач в сфере обеспечения стабильности правопорядка, охраны прав и свобод граждан. В основе правового регулирования компетенции правоохранительных органов лежат принципиальные требования Конституции Российской Федерации. Так, она возлагает на суды осуществление правосудия, на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров – надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Конституционным основанием для организации и деятельности Министерства внутренних дел служит отнесение Основным законом к компетенции Правительства РФ осуществления мер «по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации). Естественно, что успешное решение данного круга вопросов возможно только при наличии специального отраслевого органа государственного управления, каким и является МВД России.

Правоохранительные органы тесно взаимодействуют между собой и в то же время специализируются на решении конкретных задач, что позволяет избежать дублирования, параллелизма в решении вопросов, связанных с обеспечением законности и, в частности, личных конституционных прав и свобод. Дополняя друг друга, эти органы образуют стройную систему, обеспечивающую реализацию конституционных прав и свобод<sup>1</sup>.

Значительный объем работы в рамках этой системы выполняют органы внутренних дел. Это обусловлено, прежде всего, широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством самых разнообразных методов и в

---

<sup>1</sup> См.: Малышева О.А. Система органов дознания нуждается в совершенствовании правовой основы ее построения // Юридический мир. - 2016. - № 3. - С. 40.

различных формах участвовать в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Предмет участия других правоохранительных органов в этой деятельности носит менее распространенный характер, что связано с особенностями реализуемых ими задач. Так, судебная форма обеспечения прав и свобод является «главной и высшей формой юрисдикционной деятельности» и, естественно, не может быть распространена на все случаи, связанные с нарушением прав и свобод. Закрепление Конституцией Российской Федерации и принятым на ее основе Законом права на обжалование в судебном порядке действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий и ущемляющих права граждан, не должно означать ограничение административной юрисдикции. Анализ деятельности органов внутренних дел показывает, что большинство вопросов, связанных с защитой прав и свобод граждан и их восстановлением в случае нарушения, решается во внесудебном порядке. Причем практика свидетельствует, что граждане предпочитают обращаться именно к такому порядку рассмотрения своих жалоб, поскольку он, как правило, обеспечивает более быстрое решение вопросов, чем процедура судопроизводства<sup>1</sup>.

Таким образом, в функции многих государственных органов входят охрана и защита прав и свобод личности. Эти действия они обязаны осуществлять как по собственной инициативе, так и по требованию гражданина, который наделен правом самостоятельно осуществлять защиту своих нарушенных прав и свобод.

Государственно-правовой механизм обеспечения прав и свобод личности включает и такой важный компонент, как систему различных правовых средств, юридических гарантий прав и свобод.

Юридические гарантии представляют собой закрепленные в законодательстве средства, которые непосредственно обеспечивают правомерную реализацию, охрану и защиту прав личности в обществе.

---

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. - М.: Наука РАН, 2016. - С. 11.

Юридические гарантии со стороны общества и государства нужны как для того, чтобы права не нарушались, так и для их наиболее полного осуществления.

В системе гарантий прав граждан юридические гарантии занимают ведущее место, что обусловлено их конкретным характером, правовым закреплением, наличием санкций за их неисполнение. Юридические гарантии охватывают все стороны обеспечения прав личности, поэтому построение системы этих гарантий дает возможность увидеть недостатки, противоречия, пробелы в правовом регулировании сферы отношений, связанной с тем социальным благом, которое предоставляет это право<sup>1</sup>.

Юридические гарантии обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина имеют сложную структуру, включающую в себя самые различные по характеру, содержанию и назначению акты, с помощью которых регулируются разнообразные общественные отношения. Основу данных гарантий можно разделить на три уровня: федеральный, региональный и местный. В то же время каждый из перечисленных уровней также «расслаивается» на подуровни, образуемые актами различной юридической силы.

Основным элементом этой основы является Конституция Российской Федерации, которая в свою очередь открывает первый подуровень федерального законодательства. Его подуровень – федеральные конституционные и федеральные законы. Кроме того, к федеральному уровню относятся указы Президента РФ, постановления Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ, решения Генеральной Прокуратуры РФ и многочисленные нормативно-правовые акты, принимаемые другими федеральными органами государственной власти, в том числе органами внутренних дел.

Региональный уровень нормативно-правовой основы состоит из трех

---

<sup>1</sup> См.: Лисина О.В. Некоторые вопросы обеспечения законности в уголовно-исполнительной системе // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 12. - С. 62.



подуровней. Первый из них образуют конституции республик и уставы иных субъектов РФ, определяющие параметры правового регулирования этих субъектов в области реализации прав и свобод граждан; второй подуровень составляют законы республик, краев, областей, автономных образований, городов федерального значения в сфере обеспечения прав человека и гражданина, конкретизирующие федеральные конституционные нормы в определенной «фазе общественных отношений в целях их практического осуществления»; третий подуровень образуют нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов РФ: указы президентов республик, распоряжения глав администраций (например губернаторов), постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (законодательных собраний), решения конституционных (уставных) судов.

Местный – нижний уровень нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина образуют акты, принимаемые муниципальными органами: уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований), акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, касающиеся обеспечения прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

В нормативно-правовую основу обеспечения прав и свобод человека и гражданина включаются и международно-правовые акты, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации входят в национальную правовую систему России. Важнейшим актом в рассматриваемой сфере является Всеобщая декларация прав человека.

В зависимости от критерия, положенного в основу классификации, можно предложить несколько видов построения системы юридических гарантий прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Указ. соч. С. 70.

1. По степени общности: а) гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации, текущем законодательстве и в актах государственного управления; б) общие гарантии, относящиеся ко всем правам и к каждому праву в отдельности; в) специальные гарантии, обеспечивающие реализацию конкретного права.

2. По функциям: а) гарантии реализации и гарантии охраны (защита прав и свобод); б) стимулирующие, правообеспечительные, превентивные и охранительные; в) средства, обеспечивающие возможность осуществления прав, и средства, с помощью которых обеспечивается их охрана.

3. По отраслевому признаку: государственно-правовые, административно-правовые, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и т.д.

К гарантиям прав и свобод граждан относятся те правовые нормы, которые в той или иной степени регулируют деятельность государства, направленную на исполнение его общей обязанности предотвращать все возможные посягательства на права и свободы личности. Как уже было сказано, эта деятельность развивается в рамках общего правоотношения. Юридическими гарантиями прав и свобод личности являются нормы права, лежащие в основе организации и деятельности правоохранительных органов государства, закрепляющие основные принципы и положения юридической ответственности, регулирующие процессуальный порядок рассмотрения дел о правонарушениях<sup>1</sup>. В целом они предназначены для охраны всего нашего общественного и государственного строя, в том числе и прав граждан. Их действие в отношении прав и свобод личности носит ярко выраженный превентивный характер. Если нарушение прав все же происходит, то непосредственно начинают действовать юридические гарантии защиты прав и свобод граждан, представляющие собой конкретные способы защиты и восстановления нарушенных прав и свобод личности.

---

<sup>1</sup> См.: Алиев В.М., Соловых Н.Н. Теоретические аспекты уголовно-правовой защиты личности, ее прав и свобод // Российский следователь. 2016. - № 16. - С. 20.

В общем, юридические гарантии защиты действуют и до нарушения прав и свобод человека и гражданина, но только косвенно, будучи подключенными к гарантиям охраны и преследуя цель это нарушение предупредить. Например, правовые нормы, предусматривающие возможность применения принуждения к правонарушителю, посягающему на права и свободы гражданина, до нарушения играют предупредительную роль, охраняют последнего. После нарушения начинается их непосредственная реализация, направленная на защиту и восстановление нарушенного права.

Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина обладают определенной спецификой, которая заключается в том, что, защищая права и свободы законопослушных граждан, зачастую приходится ограничивать права и свободы правонарушителей в ходе принудительного воздействия на последних (пресечения, наказания, возмещения причиненного ущерба). Пределы и процедура данного принудительного воздействия должны быть четко определены. Этим и объясняется, что особое место среди юридических гарантий занимают юридические гарантии защиты, обеспечивающие права самого правонарушителя. Своеобразие указанных гарантий выражается в том, что они охраняют права правонарушителей в условиях ее правомерного ограничения. Их назначение проявляется в определении пределов такого ограничения. Только неукоснительное следование этим пределам делает вторжение в сферу прав и свобод гражданина правомерным. В отличие от других юридических гарантий защиты, юридические гарантии защиты прав и свобод правонарушителей непосредственно начинают действовать еще до нарушения их права на права и свободы – на стадии их охраны. Нарушение порядка ограничения прав и свобод правонарушителей приводит в действие все другие юридические гарантии защиты, направленные на пресечение нарушения и наказание виновных в нем лиц<sup>1</sup>. Иными словами, определение пределов ограничения пользования благами прав и свобод преследует цель

---

<sup>1</sup> См.: Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. - Волгоград: Издательство ВЮИ МВД, 1997. - С. 80.

охраны тех благ, на которые ограничение не распространяется. Если субъект, прибегающий к такому ограничению, выходит за рамки, предусмотренные законом, то его действия должны быть пресечены, а сам он наказан.

Реализуют юридические гарантии многочисленные государственные органы. Для этого они используют и применяют в своей деятельности различные способы, формы и методы, процедуры для достижения поставленных целей и задач.

Государство для выполнения своей функции – обеспечения прав и свобод человека и гражданина – должно быть оснащено системой процедур, средств, институтов, гарантирующих защиту субъективных прав человека. Эти процедуры, средства, институты не являются неизменными, они находятся в постоянной динамике, совершенствуются, приспособляясь к изменяющимся условиям жизни общества. Обширная и разнообразная система органов и процедур, охраняющих права человека, создает механизм, без которого не может функционировать демократическое правовое государство.

Таким образом, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются деятельностью государства по их охране и защите. На стадии охраны государство предпринимает усилия по предупреждению посягательств на права и свободы человека и гражданина. На стадии защиты – по пресечению правонарушений, наказанию правонарушителей, возмещению причиненного ущерба.

## **Глава 2. Законность и права человека в деятельности полиции**

### **2.1. Основные направления деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан**

Деятельность любого органа государственной власти подчинена достижению единой цели – обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Это является его прямой и важнейшей обязанностью и заключается в создании организационных, правовых и иных условий для реализации прав и свобод. Данные принципы закреплены в ст. 4 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»<sup>1</sup>, ст. 5 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»<sup>2</sup>, ст. 4 Федерального закона «О внешней разведке»<sup>3</sup>, ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>4</sup> и др.

На современном этапе развития правоохранительной системы особое место и значимость приобретает деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, непосредственно созданных для обеспечения указанных прав и свобод человека и гражданина, и по своей сущности именно она тесно сопряжена с необходимостью причинения мер государственного принуждения, специальных средств, а также с вторжением в частную жизнь граждан. Многие международно-правовые акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, содержат разнообразные стандарты по поддержанию правопорядка, прямо предусматривающие их

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (ред. от 03 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 34. - Ст. 3534.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» (ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 143.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст. 3349.

уважительное отношение к правам человека:

- деятельность полиции основывается на принципах законности, уважении прав и свобод, чести и достоинства личности, гуманности и гласности;

- ограничения на осуществление прав и свобод необходимы лишь для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других граждан и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния в демократическом обществе;

- должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам;

- права и особый статус женщин и несовершеннолетних должны уважаться;

- к жертвам и свидетелям преступлений следует относиться с состраданием и уважением их достоинства;

- применение должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия должно осуществляться при надлежащем уважении прав человека и др.

В процессе реформирования органов внутренних дел при разработке принципов деятельности полиции Российской Федерации, направленных в первую очередь на защиту прав и свобод гражданина и человека, учитывался отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов, темпы модернизации России, достижения науки, а также преобразования в правоохранительной сфере<sup>1</sup>.

В главе 2 Закона «О полиции» закреплены и раскрыты основные параметры новой модели взаимоотношений полиции и общества, что позволяет каждому сотруднику органов внутренних дел при осуществлении своих обязанностей ощущать себя частью общества, а обществу лучше понимать, что

---

<sup>1</sup> См.: Параносенков П.М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2016. - № 8. - С. 58.

оно делегировало полиции функции защиты себя от бесправья.

Российская полиция по разнообразию и объему возложенных на нее контролирующих и ограничивающих функций является ближайшим к народу инструментом государственной власти. Министерство внутренних дел Российской Федерации охватывает мероприятия по защите всех и каждого от угроз, создаваемых преступными и иными противоправными посягательствами, и распространяется на сферы обеспечения личной, физической, имущественной безопасности граждан. Полицейские структуры реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности<sup>1</sup>.

Административная деятельность – это наиболее объемная составная часть деятельности, осуществляемая органами внутренних дел с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление органов внутренних дел в административно-правовые отношения с различными субъектами по поводу реализации и обеспечения их прав и свобод, в том числе гражданами, не подчиненными в служебном отношении полиции, государственными органами, общественными организациями, предприятиями, учреждениями, государственными служащими, служащими (представителями) общественных организаций, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Одним из основных условий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является четкое выполнение сотрудниками полиции своих обязанностей.

В современном обществе сотрудники полиции часто и в своем большинстве с опасением относятся ко всему, что связано с правами человека, так как, по сложившемуся мнению, права человека более связаны с защитой

---

<sup>1</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. - М.: Проспект, 2016. - С. 21.

преступника, нежели жертвы. В связи с этим необходимо определить, что права человека должны выступать реальным фактором, определяющим назначение, содержание и формы их практической деятельности.

Необходимо сделать вывод, что не права человека должны подгоняться под нужды обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а, наоборот, указанные виды деятельности должны максимально соотноситься с правами человека. Данное положение является ключевым, выражающим суть практической деятельности полиции.

Создание определенных и конкретных правовых норм, процедур и механизмов, которые граждане могли бы использовать для защиты своих прав, а также конституционное регулирование деятельности всех государственных институтов, в том числе полиции, должны являться основой для разработки и реализации механизма защиты основных прав и свобод граждан. Обеспечение верховенства права является обязательным условием соблюдения полицией прав человека, поскольку оно устанавливает и ограничивает функции и полномочия полиции, диктует нормы, регламентирующие профессиональное поведение, а также определяет место и роль полиции в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в целом<sup>1</sup>.

В ряде федеральных законов основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина выступают как необходимое условие для деятельности органов внутренних дел, в первую очередь полиции, осуществляющих охрану и защиту прав и свобод всех граждан, поэтому в них требуется более детальное и строгое регулирование. Такие законы, необходимые в интересах общества, одновременно таят опасность злоупотреблений ими, тем более, что отдельными из них установлена потенциальная возможность применения силы. Эта опасность еще более усугубляется ввиду того, что под видом установления и конкретизации процедуры применения ограничений ведомственные приказы, инструкции,

---

<sup>1</sup> Параносенков П.М. Указ. соч. С. 58.



законы субъектов Российской Федерации фактически нередко вводят дополнительные «неправовые» ограничения прав человека. В связи с этим следует более тщательно соблюдать меру при отсылке законов к подзаконным актам, не снижая тем самым законодательного потенциала и не делая его слишком зависимым от ведомственных актов.

При формулировании принципов деятельности полиции Российской Федерации в законодательстве необходимо исключать нормы декларативного и пропагандистского характера, накладывающие на полицейскую деятельность определенные ограничения.

В настоящее время невозможно проанализировать в достаточном объеме содержание одного из основополагающих принципов деятельности российской полиции как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, а также его закрепление в конституционно-правовом законодательстве России, однако, исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что положения ст. 5 Закона «О полиции» в целом и по своей сути соответствуют требованиям международно-правовых актов в сфере организации и деятельности должностных лиц по поддержанию правопорядка и обусловлены характером и природой отношений между государством и личностью.

Сочетание элементов обеспечения законности предоставляет возможность, с одной стороны, качественно выполнять контроль и надзор за всеми направлениями административной деятельности полиции, с другой стороны, разграничивать полномочия контрольных и надзорных инстанций, с тем чтобы не допускать дублирования в своей работе.

«Закон – это нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый в строго определенном, особом порядке, устанавливающий основные нормы всех отраслей права и регулирующий наиболее важные общественные отношения»<sup>1</sup>.

Таким образом, закон отражает обязательные нормативные установки, необходимые нормы поведения, регламентирует наиболее значимые

---

<sup>1</sup> См.: Жилинский Н.Н. Административное право: Краткий курс. - СПб.: Питер, 2011. - С. 24.

общественные отношения и, следовательно, является источником права. Закон обладает высшей юридической силой, от других схожих правовых актов отличается по процедуре принятия и субъекту. Содержательное и целевое направления закона схожи с другими нормативно-правовыми источниками.

«Законность – это строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами»<sup>1</sup>.

Необходимость исполнения требований законодательства абсолютно всеми без исключения органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и общественными организациями – неотделимый элемент обеспечения законности. Причем обозначенное условие знаменует не только то, что в действительности все названные субъекты априори должны четко и во всем придерживаться установленных законодательством норм поведения, но и то, что элемент обязанности содержит также и право государства принудить субъекта к соблюдению требований закона, то есть полномочие по применению в отношении правонарушителей узаконенных мер государственного принуждения, среди которых значимое место занимает наказание.

В текущей повседневной деятельности органов полиции законность выражается в следующих элементах: во-первых, в четком определении структуры и полномочий подразделений полиции в законах и подзаконных нормативных актах; во-вторых, в строгом соответствии с требованиями и принципами права; в-третьих, в безусловной подзаконности всей правоприменительной деятельности; в-четвертых, в строжайшем соответствии нормативных актов, издаваемых органами внутренних дел, положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Законность является основным показателем уровня и результатов служебной деятельности полиции.

---

<sup>1</sup> См.: Цветков Р.В. Обеспечение законности при выборе вида и размера административного наказания // Российский судья. - 2007. - № 1. - С. 56.

Первостепенные требования, касающиеся обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, нашли свое отражение в ст. 6 Закона «О полиции». Под законностью как принципом деятельности полиции следует понимать безусловное и точное соблюдение законов и иных нормативных актов всеми без исключения сотрудниками полиции<sup>1</sup>.

Принцип законности в деятельности полиции – это требование от всех структурных звеньев и сотрудников полиции осуществления своих полномочий и реализации функций в строжайшем соблюдении положений и основ Конституции Российской Федерации, Закона «О полиции» и иных нормативных актов, регламентирующих правовой статус и деятельность полиции.

С одной стороны, деятельность органов полиции является инструментом обеспечения законности в функционировании органов государства, местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц. С другой стороны, любой отдельно взятый акт административно-распорядительной деятельности полиции и их совокупность, в свою очередь, должны соответствовать закону. Иначе полиция окажется не в состоянии реализовать свою социальную функцию, определенную ей государством. Нарушение законодательства, нетерпимо в деятельности государственных органов, которым по долгу службы предназначено охранять закон.

Полиция, реализуя свои правоохранительные полномочия, обязана точно толковать и неукоснительно соблюдать нормы как процессуального, так и материального права. Иногда даже несущественное отступление сотрудника полиции от этого постулата не только снижает авторитет всей государственной системы, но и причиняет значимый ущерб делу укрепления законности.

Абсолютно все правоприменительные и административно-распорядительные решения сотрудников полиции должны быть

---

<sup>1</sup> См.: Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). - М.: Проспект, 2016. - С. 30.

мотивированными, законными и обоснованными<sup>1</sup>.

Обоснованными решения являются лишь тогда, когда для их принятия было достаточно законных фактических оснований. В содержании процессуально оформленного мотивированного решения перечисляются доказательства, сведения и факты, послужившие причинами и основаниями принятия законного решения. Только строго регламентированная законодательством деятельность может быть формой осуществляемого полицией правоприменения. В связи с этим несоблюдение правовых норм дает возможность выхода негативных последствий за пределы правового поля. Например, полученное сотрудником полиции с нарушением требований закона доказательство вины человека признается недопустимым и не может лежать в основе обвинения. Так, имеют место факты, когда сотрудники полиции, выполняя процессуальные действия по привлечению граждан к ответственности, в частности составляя протоколы об административном правонарушении, личного досмотра, указывают в документах в качестве понятых несуществующих граждан, ставят вместо них подписи<sup>2</sup>.

Стоит обратить внимание на разнообразность средств обеспечения законности в деятельности органов МВД России именно в современном российском праве. В сравнении с порядком, действовавшим в СССР, где законность деятельности органов МВД обеспечивалась чаще всего либо посредством обращений в вышестоящие органы власти, либо органами прокуратуры, то сегодня, помимо данных средств, в науке административного права все чаще указывается на необходимость развития и такого средства, как обращение в органы судебной власти. Другой особенностью современных средств обеспечения законности в деятельности органов полиции является более подробное (в сравнении с существовавшим ранее порядком) правовое регулирование вопросов, касающихся гарантий прав граждан и обеспечения

---

<sup>1</sup> См.: Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 3. - С. 56.

<sup>2</sup> См.: Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции // Современное право. - 2015. - № 11. - С. 31.

законности. В первую очередь средства обеспечения прав граждан в административной деятельности полиции – и деятельности любого органа власти вообще – закреплены в Конституции Российской Федерации. Наиболее общей конституционной нормой в данном отношении является ст. 45, в соответствии с которой «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Конституция Российской Федерации выделила судебную гарантию прав как отдельное средство защиты прав человека и гражданина: «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (п. 1 ст. 46). Более того, положения Конституции РФ, определяющие данное средство защиты прав граждан, являются более объемными, так как ему посвящены две статьи конституционного текста (ст. 46 и ст. 47), тогда как п. 2 ст. 46 однозначно связывает данное право с защитой от нарушений со стороны органов государственной власти: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

Стоит отметить, что даже Конституционный Суд РФ считает данное средство защиты нарушенных прав наиболее эффективным в сравнении с такими средствами защиты прав граждан, как прокурорский, общественный и ведомственный надзор и контроль. Действительно, Конституционный Суд РФ однозначно заявил: «гарантированная каждому и являющаяся обязанностью государства защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе судебная защита, право на которую относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод...»<sup>1</sup>.

Как отмечает И.А. Адмиралова, аналогичный подход к средствам

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 06 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2014. - № 2.

обеспечения прав граждан существует и в зарубежных правовых системах. Так, французский Закон от 12 апреля 2000 г. № 2000-321, касающийся прав граждан в их отношениях с администрацией, устанавливает в качестве средств защиты прав граждан средства ведомственного (*recours administratif*) и судебного контроля (*recours contentieux*). Последний в свою очередь применяется в случае, если первый не смог привести к желаемым результатам. Указанный выше Закон определяет и такое средство защиты прав граждан от нарушений со стороны администрации, как обращение к омбудсмену (*Mediateur de la Republique*) (ст. 26), тогда как Закон «О полиции» в главе 10, посвященной контролю и надзору за деятельностью органов внутренних дел, не предусматривает возможности обращения граждан с вопросом о восстановлении их нарушенных действиями полиции прав к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который является эквивалентом данного французского института<sup>1</sup>.

Аналогичным образом дело обстоит в Германии, где в силу совершенства Конституции 1949 года мы можем обнаружить описание средств обеспечения прав граждан против нарушений со стороны органов государственной власти в самом конституционном тексте. Действительно, здесь, как и в Конституции Российской Федерации, предпочтение в защите основных прав граждан отдается судебной форме контроля действий администрации: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд» (п. 4 ст. 19). Федеральный конституционный суд Германии неоднократно обращал внимание на то, что судебная гарантия прав граждан от нарушений со стороны администрации является наиболее эффективным средством ограничения административной власти в отношении прав граждан. Так, в решении от 5 мая 2011 г. по так называемому делу о судебном контроле административных решений, конкретизирующих неопределенные правовые понятия (*Zur gerichtlichen Kontrolle von*

---

<sup>1</sup> См.: Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. - 2014. - № 10. - С. 63.

Verwaltungsentscheidungen im Hinblick auf die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe), Федеральный конституционный суд Германии заявил: «Если законодатель, несмотря на существование признанных субъективных прав, решает лишить суды возможности контроля (действий администрации), то он должен принимать во внимание, что контроль за окончательной интерпретацией какой-либо нормы и ее применением в соответствии со ст. 19 п. 4 Основного Закона должен осуществляться судами. Это связано с тем, что данное конституционное положение установило гарантию судебного контроля, которая не может быть отменена законодателем посредством наделения административной власти полномочием по принятию окончательных решений в той или иной правовой сфере». Иначе говоря, Федеральный конституционный суд Германии считает: судебная гарантия прав граждан является наиболее эффективным средством их защиты, и даже законодатель не может лишить граждан права оспаривать какие-либо действия органов власти в судебном порядке<sup>1</sup>.

Наиболее характерным российским средством обеспечения законности и прав граждан в деятельности органов полиции является право граждан на обращение, которое закреплено на законодательном уровне несколькими нормативными актами. Закрепленное Законом «О полиции», данное право указано в довольно широкой формулировке (включающей возможность обращения в суд), соответствующей современным реалиям: «Действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, государственного и муниципального органа, общественного объединения, религиозной и иной организации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд» (ст. 53). Данное средство обеспечения законности и защиты прав граждан рассматривается как базовое, это подтверждается и тем, что оно фигурирует как в законодательстве, так и в подзаконных актах, регулирующих различные виды административной

---

<sup>1</sup> Адмиратова И.А. Указ. соч. С. 64.

деятельности. Более того, Закон «О полиции», подтверждая всю важность данного средства обеспечения законности и прав граждан, не только предусмотрел возможность обжалования действий полиции в суд и прокуратуру, но и продублировал последние в качестве отдельных средств обеспечения законности (органы прокуратуры (ст. 52) и суд (ст. 51)).

В качестве иных средств обеспечения законности и прав граждан Закон «О полиции» указывает: «Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц полиции» (п. 6 ст. 6). Такая довольно абстрактная формулировка уточняется в главе 10, где, в частности, в качестве органов власти (в том числе исполнительной), осуществляющих государственный контроль за деятельностью полиции, называются «Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами» (ст. 49, п. 1). Здесь же указывается на такое средство обеспечения законности в деятельности органов полиции, как ведомственный контроль, или контроль вышестоящим органом (п. 2 ст. 49).

Стоит обратить внимание и на такое средство обеспечения законности и прав граждан, как общественный контроль за деятельностью полиции (ст. 50 Закона о полиции). Такой контроль осуществляют, в частности, граждане Российской Федерации, общественные объединения (ст. 50, п. 1), Общественная палата Российской Федерации (п. 2 ст. 50), общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, которые осуществляют контроль за деятельностью полиции (п. 4 ст. 50).

Наконец, ряд средств, которые мы могли бы определить как опосредованные средства обеспечения законности и прав граждан, содержатся как в законодательстве, так и на уровне подзаконных актов. Так, в Законе «О полиции» упоминается в качестве принципа деятельности полиции принцип



соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5). Последний, в свою очередь, реализуется, по мнению законодателя, в частности, такими инструментами, как: информирование граждан и собственная идентификация при взаимодействии с ними (п. 4 и 5 ст. 5), предоставление возможности ознакомления с документами (п. 7 ст. 5), охрана частной жизни (п. 6 ст. 5) и т.п. Мы уже обратили внимание на эти средства обеспечения законности и прав граждан при рассмотрении подзаконных актов МВД России, регулирующих порядок рассмотрения обращений граждан и осуществления отдельных видов лицензионно-разрешительной работы полиции, в частности указав на их обильность и их действие по поддержанию законности. Более того, данные меры, как мы уже отметили, обладают и антикоррупционным потенциалом, что заставляет нас рассматривать их лишь как опосредованные средства обеспечения законности.

Классификация средств обеспечения законности может быть осуществлена на основе различных критериев. Например, выделяются:

- с одной стороны, формально-юридические средства (информирование населения о порядке предоставления услуги органом МВД России), а с другой стороны, процессуальные средства обеспечения законности (закрепление определенных императивных сроков для реализации той или иной услуги);

- с одной стороны, средства обеспечения законности, иницируемые самими органами МВД России (например, вышестоящим органом), а с другой стороны, средства обеспечения законности, находящиеся в распоряжении граждан (например, возможность подачи жалобы заинтересованным лицом);

- с одной стороны, внесудебные средства обеспечения законности (прокурорский надзор и контроль, обращение граждан в орган МВД России), а с другой стороны, судебные средства защиты, когда гражданин может обжаловать действие (бездействие) органа МВД России в судебном порядке;

- наконец – что является наиболее интересным с точки зрения темы настоящего исследования – возможно провести классификацию средств обеспечения законности в рамках деятельности органов полиции в

зависимости от того, направлены ли они напрямую на реализацию прав граждан при осуществлении данной деятельности или преследуют иные цели (например, антикоррупционные).

Сегодня как дань моде, а скорее как следствие принятия во внимание социоэкономических реалий Российского государства и международно-правовых обязательств Российской Федерации, принцип законности реализуется в деятельности органов МВД России с ярко выраженной направленностью на защиту прав граждан и реализацию антикоррупционной политики<sup>1</sup>. Действительно, практически любой нормативный акт (как законодательной власти, так и подзаконный), регулирующий деятельность органов МВД России, свидетельствует о том, что принцип законности воспринимается сегодня не как средство обеспечения верховенства права и подчинения администрации воле законодателя, а как средство обеспечения прав граждан и (субсидиарно) как средство борьбы с коррупцией. Это отражается и на средствах реализации принципа законности в деятельности органов полиции. Так, любой нормативный акт, регулирующий деятельность органов МВД России, располагает сегодня набором средств обеспечения прав граждан при реализации той или иной деятельности. Причем данные средства интегрированы в подзаконные акты как на уровне процедурных, формально-юридических аспектов самой деятельности органов МВД России (информирование граждан о порядке осуществления той или иной деятельности органов полиции), так и как непосредственные инструменты восстановления законности и обеспечения гарантий прав граждан, находящихся в их собственном распоряжении (например, обращения граждан).

На наш взгляд, одной из серьезных проблем по обеспечению законности в деятельности полиции является плановость показателей. Слаженная система отчетности служб и подразделений о количестве выявленных нарушений и

---

<sup>1</sup> См.: Слепкова О.А. Классификация видов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы Российской Федерации // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 12. - С. 1168.

привлеченных к ответственности лицах требует качественного пересмотра. На сегодняшний день основная задача подразделения и каждого сотрудника в отдельности – показать такие результаты, которые по количеству не должны быть меньше, чем за предыдущий отчетный период. При этом абсолютно не учитывается реально складывающаяся социальная и криминологическая ситуация на обслуживаемой территории. При этом руководители, систематически повышая план выполнения показателей, перестают контролировать качество работы своих подчиненных, закрывают глаза на допускаемые сотрудниками нарушения законодательства, следуя принципу «добиться необходимой цифры в отчете любой ценой». Мы считаем, что в основе современных форм отчетности должны быть показатели качества проведенной работы, а не ее количества.

В заключение рассмотрения основных направлений деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан следует уточнить, что исполнению сотрудниками полиции подлежат не только Конституция РФ, имеющая высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации (ст. 15), законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), но и иные, подзаконные акты, которые не должны противоречить Конституции РФ, то есть в процессе выполнения своих оперативно-служебных задач полиция не вправе руководствоваться законодательством, противоречащим Конституции Российской Федерации, и, соответственно, ведомственными нормативными правовыми актами, противоречащими закону.

## **2.2. Формы и методы деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан**

Деятельность органов полиции весьма разнообразна и содержательна, в этой связи она требует использования самых разнообразных методов воздействия. Говоря иначе, в сфере внутренних дел для обеспечения

законности и правопорядка используются различные правовые и организационные средства, которые по-разному воздействуют на участников соответствующих отношений. Выбор методов регулирования деятельности участников публично-правовых отношений зависит от их места и роли в организации управления социальной действительностью, целей и задач, которые перед ними стоят, а также от правомерности или противоправности их поведения. Традиционно в управленческих отношениях используются методы убеждения и принуждения. Как отмечал в свое время Л.Л. Попов, «вопрос о сочетании убеждения и принуждения в государстве – это вопрос о методах государственного руководства обществом»<sup>1</sup>. Каждый из этих методов применяется исходя из складывающейся обстановки, а также той цели, которую ставит перед собой соответствующий правоприменитель. В полицейской деятельности используются методы управления, которые характерны как для деятельности полиции, так и для обеспечения правопорядка<sup>2</sup>.

Исходя из своей компетенции полиция является универсальным правоохранительным органом, реализующим систему стимулирующих методов, а также целый комплекс методов принуждения, которые при наличии воли государства заставляют физических и юридических лиц соблюдать установленные законом запреты и ограничения. Помимо всего прочего, эти средства обеспечивают защиту и охрану прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности. Рассуждая о методе убеждения в деле обеспечения прав и свобод гражданина, необходимо отметить, что это средство в настоящее время несколько недооценивается. Обусловлено это совершением большого количества самых разнообразных противоправных деяний, цинизмом и дерзостью многих из них, а также многими другими обстоятельствами. Это отодвигает на второй план использование

---

<sup>1</sup> См.: Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. - М.: Московский рабочий, 1968. - С. 6.

<sup>2</sup> См.: Кареева-Попелковская К.А., Костенников М.В., Куракин А.В. Административное пресечение в деятельности полиции. - Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. - С. 5.

рассматриваемого метода в деятельности полиции как средства обеспечения прав и свобод граждан. Однако бывают самые различные ситуации, особенно складывающиеся в общественных местах, в местах проживания граждан, работы и учебы, несовершеннолетних, где метод убеждения как средство обеспечения правопорядка, а также защиты прав и свобод граждан как никогда востребован и может быть достаточно эффективным.

В этой связи в деятельности участкового уполномоченного полиции, сотрудника патрульно-постовой службы полиции, инспектора по делам несовершеннолетних метод убеждения может быть вполне действенным средством предупреждения противоправных деяний самой различной степени общественной опасности.

М.Е. Труфанов отмечает, что «...сущность убеждения в деятельности органов внутренних дел (полиции) состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает широкий комплекс различных воспитательных, стимулирующих мер воздействия и пропаганду с целью формирования правомерного поведения как общечеловеческой ценности»<sup>1</sup>.

В данном контексте убеждение сводится к целенаправленной деятельности по формированию позитивных жизненных установок посредством различного рода коммуникаций. Такой подход в целом представляется верным, ведь традиционно убеждение – это воспитание, воздействие на психическое и эмоциональное состояние человека с целью заставить его вести себя должным образом, не совершать противоправных действий (или отказаться от их совершения), не нарушать прав и свобод других членов общества. Именно с такой целью наиболее часто убеждение используется в деятельности подразделений полиции, которые работают с несовершеннолетними гражданами, с такой же целью убеждение реализуется, например, участковым уполномоченным полиции, который проводит

---

<sup>1</sup> См.: Труфанов М.Е. Меры убеждения, применяемые органами внутренних дел //Административная деятельность ОВД / Под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. - М.: Юрайт, 2016. - С. 408.

воспитательную (профилактическую) беседу с определенной категорией граждан, проживающих на его административном участке. Л.Л. Попов к вышеуказанным мерам убеждения также относит систему наград и поощрений<sup>1</sup>. Действительно, поощрения и награды, особенно те, которые исходят от публичной власти, способны в определенной степени формировать позитивное настроение у человека, развивать правосознание, а также патриотические чувства.

Правовыми основаниями применения мер поощрения в административной деятельности полиции могут выступать положения Закона «О полиции», который к числу прав полиции относит и право поощрять граждан, оказавших помощь полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей. Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>2</sup> также определяет, что внештатные сотрудники полиции за активное содействие органам внутренних дел (полиции), оказание помощи полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей могут поощряться в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Достаточно часто метод убеждения в деятельности полиции реализуется посредством разъяснения гражданам положений действующего законодательства, правил поведения в общественных местах, а также правовых последствий противоправного поведения в общественных местах и т.п. Как следует из Приказа МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»<sup>3</sup>, участковый уполномоченный полиции при проведении профилактического обхода обязан разъяснять гражданам о мерах предосторожности в целях предупреждения преступлений и

---

<sup>1</sup> См.: Попов Л.Л. Указ. соч. С. 6.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 14. - Ст. 1536.

<sup>3</sup> Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» (ред. от 08 сентября 2016 г.) // Российская газета. - 27 марта 2013.

административных правонарушений, направленных на обеспечение их личной и имущественной безопасности, а в случае необходимости – о недопущении противоправного поведения в различных ситуациях.

Нельзя недооценивать и роль воспитательной работы, которую проводят должностные лица полиции. Воспитательный процесс непрерывен, он может проходить в самых различных формах, и в ходе его проведения сотрудник полиции может приводить перед воспитуемыми как отрицательные, так и положительные примеры, которые имели место в административной деятельности. Также в содержании убеждения можно выделить и такую форму, как инструктирование. Инструктирование может использоваться сотрудниками, готовящими наряды, которые будут участвовать в охране общественного порядка, инструктирование также может касаться граждан, принимающих участие в крупных общественно-политических или социально-культурных мероприятиях. В некоторых случаях составной частью метода убеждения может выступать объективная критика. В ходе использования критики сотрудник полиции обязан быть максимально корректным, соблюдать как правовые, так и этические нормы межличностного общения. Только при таком подходе критика определенных недостатков гражданина может иметь положительные социальные последствия.

Однако, несмотря на большое значение средств убеждения в механизме обеспечения прав и свобод граждан, все же в настоящий момент государственное принуждение занимает центральное место в деятельности российской полиции. Именно посредством принуждения в большинстве случаев осуществляется противодействие преступлениям и административным правонарушениям. Вместе с тем государственное принуждение весьма неоднородно, в частности, оно дифференцируется на ряд групп. Традиционно меры административного принуждения подразделяются на меры предупреждения, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также административные наказания.

Основное место в системе государственного принуждения, которое реализуется полицией, занимают меры пресечения. Нужно отметить, что меры пресечения не только ограничивают права и свободы личности, но и обеспечивают их защиту. Как подчеркнул Д.С. Дубровский, «права, свободы и законные интересы человека выступают в качестве неизменного предмета регулирования практически всех отраслей законодательства. Особенно тесно реализация прав и свобод граждан связана с административным правом и, в частности, с институтом административного принуждения»<sup>1</sup>. Известно, что административное принуждение реализуется большинством служб и подразделений полиции. В этой связи в настоящее время как никогда актуальна проблема совершенствования правового регулирования реализации мер административного пресечения, а также создания эффективного механизма их применения в полицейской деятельности, особенно в деятельности, касающейся защиты прав и свобод граждан.

Меры запрещения, реализуемые в деятельности полиции, носят разнообразный характер. Эти меры подкрепляют правоохранительный потенциал различных мер административного принуждения, дают возможность выявлять преступления и административные правонарушения, а также обеспечивают применение административных наказаний<sup>2</sup>. Большое значение применению мер административного запрещения в комплексе добавляет и тот факт, что в настоящее время имеется достаточно много правовых и организационных проблем, связанных с осуществлением сотрудниками полиции административных задержаний, применением физической силы, специальных средств, а также огнестрельного оружия.

Органы полиции в целях реализации возложенных на них задач и функций используют комплекс средств воздействия, которые называются методами управления. Универсальными методами управления традиционно

---

<sup>1</sup> См.: Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности. - М.: РАП, 2015. - С. 9.

<sup>2</sup> См.: Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Меры административного запрещения и механизм их реализации полицией в целях обеспечения прав и свобод граждан //Административное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 350.



являются убеждение и принуждение.

Под убеждением в деятельности полиции, понимается совокупность средств воспитательного, разъяснительного, а также поощрительного характера. Принуждение, напротив, представляет собой совокупность мер негативного воздействия, которые вынуждают субъект соответствующих правоотношений изменить свое поведение и подчиниться законным требованиям представителя власти, в частности законным требованиям сотрудника полиции<sup>1</sup>.

Таким образом, меры принуждения применяются полицией в целях предупреждения антиобщественных деяний и создания благоприятных условий для жизнедеятельности людей, прекращения соответствующего правонарушения, а также создания условий для применения наказания.

Нормативную базу принуждения в деятельности полиции определяют самые разнообразные нормативные правовые акты. Так, порядок применения мер административного принуждения в сфере внутренних дел регламентируется: Приказом МВД РФ «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения»<sup>2</sup>, Приказом МВД России «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»<sup>3</sup> и др.

Меры запрещения, реализуемые в правоохранительной деятельности полиции, разнообразны, порядок их применения закреплен различными

---

<sup>1</sup> См.: Адмиралова И.А. Правовое регулирование методов убеждения и принуждения в деятельности полиции как средств обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 22.

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ от 04 августа 2008 г. № 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения» // Российская газета. - 22 августа 2008 г.

<sup>3</sup> Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан» (ред. от 19 июня 2014 г.) // Российская газета. - 11 июля 2012 г.

законодательными актами, которые не всегда взаимосвязаны. Для придания более высокого статуса мерам запрещения, реализуемым в деятельности сотрудников полиции, было бы целесообразно в Законе «О полиции» закрепить исчерпывающий перечень мер, которые применяются сотрудниками полиции. В соответствующую систему представляется целесообразным включить меры запрещения психологического, организационного, технического, процессуального и специального характера. Также, по нашему мнению, в настоящее время объективно необходимо в Законе «О полиции» закрепить исчерпывающие процессуальные предписания, касающиеся применения всех без исключения мер запрещения.

Выполняя свои обязанности, сотрудники полиции достаточно часто вступают в правоотношения с физическими и юридическими лицами. Такие отношения возникают и при применении к упомянутым лицам мер запрещения. В этой связи вполне логичен вывод о том, насколько детально будет урегулирована деятельность в сфере применения мер запрещения, настолько будет высок уровень законности и правопорядка в сфере внутренних дел, – это также касается и защиты прав и свобод граждан. Особенность правоотношений в рассматриваемой сфере заключается в том, что полицейская деятельность является, в сущности, основным объектом правового регулирования. Правоотношения в сфере внутренних дел прямо и непосредственно выражают интересы и волю государства и общества. Выразителем соответствующих правоотношений может быть субъект, который действует от имени и по поручению государства, а также в случае, если соответствующий субъект является носителем определенных полномочий полицейского характера. Исходя из этого, в отношениях, которые возникают по поводу применения мер запрещения, одной из сторон всегда будет официальный представитель публичной власти – сотрудник полиции<sup>1</sup>.

Правоотношения, связанные с реализацией мер запрещения, являются организационными, а также принудительными отношениями. В ходе

---

<sup>1</sup> См.: Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Указ. соч. С. 351.

реализации этих отношений имеется прямая связь с осуществлением функций полиции, которые направлены на обеспечение правопорядка в различных сферах государственного управления. В их рамках происходит обеспечение этого процесса соответствующими кадровыми, материально-техническими и другими составляющими, без которых механизм управления в сфере внутренних дел не может эффективно функционировать.

Особенностью правоотношений, связанных с реализацией мер запрещения, является то обстоятельство, что эти отношения ограничивают права и свободы того лица, в отношении которого применяется соответствующая мера принуждения. Поэтому для возникновения соответствующих отношений необходимы веские основания.

Следующей особенностью отношений, связанных с реализацией мер запрещения в деятельности сотрудников полиции, является то, что эти отношения распространяются на всю территорию страны. Кроме того, эти отношения носят весьма непродолжительный характер. Инициатором возникновения правоотношений, связанных с реализацией мер запрещения, в подавляющем большинстве случаев является сотрудник полиции, который несет службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Осуществляя службу по охране общественного порядка, сотрудник полиции достаточно часто, исходя из своего субъективного усмотрения, будет вынужден самостоятельно оценивать оперативную обстановку или складывающуюся ситуацию, которые по своему содержанию являются основанием для применения мер административного запрещения. От того, насколько правильно осуществлена оценка ситуации, будет зависеть эффективность применения соответствующей меры запрещения, соблюдение требований законности, а также обеспечение прав и законных интересов граждан. Для соблюдения требований законности при применении мер административного запрещения представляется целесообразным разработать и нормативно закрепить типовую модель ситуации, при возникновении которой появляются основания для применения мер административного запрещения

специального характера. Это помогло бы сотрудникам полиции более правильно ориентироваться в нестандартных ситуациях, а также при осложнении оперативной обстановки, в частности, при групповых нарушениях общественного порядка в местах массового скопления и пребывания людей.

Акты применения мер запрещения полицией занимают важное место среди правоприменительных актов органов исполнительной власти, посредством которых осуществляется индивидуальное управленческое воздействие. Акты применения мер запрещения в деятельности сотрудников полиции, как правило, имеют формальную внутреннюю структуру. Однако специфика отношений, складывающихся в полицейской деятельности, вызывает объективную необходимость принятия и устных правоприменительных актов, а также актов, которые готовятся в произвольной письменной форме. Как отмечал в свое время А.Д. Черкасов, «...одной из важных особенностей правоприменительных актов органов внутренних дел является то, что наряду с индивидуальными персонифицированными письменными юридическими актами, многие из них совершаются в качестве особых юридически значимых действий без документального оформления»<sup>1</sup>.

В этой связи акты применения мер административного запрещения представляют собой весьма конкретное правовое явление. Кроме того, названные акты носят сложный характер, вытекающий из особенностей проявления их сущности. Специфика актов применения мер административного запрещения состоит в том, что они, в отличие от норм права, обязательны только для конкретных лиц. Правоприменительные акты воспринимаются как определенные обязанности, установленные для того лица, которому они адресованы. Акты применения мер административного запрещения в деятельности полиции должны приниматься своевременно. Обусловлено это тем, что своевременное применение мер административного запрещения является гарантией обеспечения правопорядка и безопасности

---

<sup>1</sup> См.: Черкасов А.Д. Акты применения права органами внутренних дел – разновидность управленческой деятельности государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. - С. 93.

граждан<sup>1</sup>.

Как показывает практика административной деятельности полиции, если меры запрещения принимаются в нужное время, то в этих случаях достаточно часто достигается необходимый правоохранительный результат. В случае затягивания вопроса, связанного с применением мер административного запрещения, обеспечить необходимый уровень правопорядка достаточно сложно. В частности, промедление с применением мер административного запрещения отрицательно влияет на эффективность производства по делу об административном правонарушении, затрудняет применение адекватной меры административного наказания, а также исполнение принятого по делу решения. Необходимо особо подчеркнуть, что меры административного запрещения, реализуемые в деятельности сотрудников полиции, могут достигнуть необходимого правоохранительного результата только при соблюдении материальных и процессуальных оснований для своего применения. Этот вывод основывается на том, что меры административного запрещения, реализуемые сотрудниками полиции, как уже отмечалось, представляют собой средство обеспечения правопорядка. В конструкции названных средств содержатся необходимые запреты и ограничения прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Рассматривая проблемы обеспечения законности при применении мер запрещения в деятельности сотрудников полиции, необходимо обратить внимание на основные требования, которые можно предъявить к рассматриваемой проблеме. Аксиомой является тот факт, что принцип законности при применении мер запрещения в деятельности сотрудников полиции представляет собой базу, на которой строятся и реализуются соответствующие меры государственного принуждения<sup>2</sup>.

Уровень законности при применении мер запрещения напрямую связан с уровнем развития нормативной правовой базы и является материальной

---

<sup>1</sup> См.: Кареева-Попелковская К.А., Костенников М.В., Куракин А.В. Указ. соч. С. 6.

<sup>2</sup> См.: Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Указ. соч. С. 351.

формой выражения принципа законности. Реализация требований законности при применении мер запрещения, в свою очередь, связана с развитостью правосознания сотрудников полиции. Требования законности реализуются в той форме, в которой они закреплены в законе. Кроме того, они логически вытекают из принципов и смысла норм административного и уголовного права. Посредством установления требований законности создаются объективные условия для применения мер запрещения, определяются рамки для обоснованного усмотрения. Необходимо подчеркнуть, что для сотрудников, которые применяют соответствующие меры запрещения, должны быть созданы реальные условия правомерности процесса их применения. Говоря о проблеме обеспечения законности при применении мер о запрещения, нужно обратить внимание на тот факт, что деятельность по применению мер запрещения сотрудниками полиции связана с проблемой целесообразности, которая возникает в соответствующем правоприменительном процессе, осуществляемом в ходе деятельности полиции.

Применение мер запрещения предполагает ситуацию, при которой возможен выбор одного или нескольких решений, предусмотренных нормой права. В этой связи можно сделать вывод о том, что между соблюдением требований законности и выбором наиболее целесообразных мер запрещения существует прямая логическая связь, также следует подчеркнуть, что между ними не должно быть конфликта<sup>1</sup>. Анализируя вышеназванные феномены, в настоящее время можно говорить о единстве законности и целесообразности при применении мер запрещения в деятельности сотрудников полиции. Однако при этом необходимо учитывать, что условия для решения вопроса о целесообразности применения мер запрещения должны быть предусмотрены законом. Нужно особо отметить, что задача сотрудника полиции заключается в выборе меры запрещения, которая является наиболее оптимальной в сложившихся условиях. Целесообразность в ходе применения мер запрещения в деятельности сотрудников полиции обеспечивается выполнением таких

---

<sup>1</sup> См.: Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Указ. соч. С. 352.

условий, как недопустимость нарушения нормативного предписания, определяющего порядок применения соответствующей меры запрещения. Соблюдение требований адекватности воздействия при применении к физическому лицу соответствующей меры запрещения, желание достичь максимального эффекта при применении меры запрещения с наименьшими затратами достигается выполнением установленных процессуальных требований и соблюдением запретов и ограничений, связанных с применением специальных мер запрещения, и т.п.

Подытоживая все вышеизложенное, мы полагаем, что в целях соблюдения режима законности при применении мер запрещения в деятельности сотрудников полиции необходимо добиться такой законодательной регламентации применения мер запрещения, которая будет направлена на минимизирование границ необоснованного усмотрения, возникающего при применении мер принуждения. Этого можно добиться лишь посредством четких нормативных предписаний, в которых, в свою очередь, целесообразно закрепить типовые ситуации, при наличии которых (и только) могут быть применены меры запрещения технического, организационного и специального характера.

### **Глава 3. Нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав граждан**

#### **3.1. Правовые основы обеспечения законности в организации и деятельности полиции в современной России**

В правовом и демократическом государстве работа полиции не может проходить вне права, именно поэтому правовое регулирование деятельности полиции занимает центральное место в механизме обеспечения прав и свобод граждан. В этой связи рассмотрим основополагающие нормативные правовые акты, которые регламентируют деятельность полиции.

Положения Конституции Российской Федерации обладают высшей юридической силой, Конституция определяет основы правового статуса личности, который носит безусловный характер, в том числе и в полицейской деятельности. Рассуждая о прямом действии Конституции Российской Федерации, напомним, что существует соответствующее решение Верховного Суда Российской Федерации. Как следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>1</sup>, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию. Однако суд применяет Конституцию лишь тогда, когда закрепленные ее нормой положения, исходя из их смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения. Аналогичные предписания в полной мере касаются и административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (ред. от 03 марта 2015 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 1996. - № 1.



Как следует из Закона «О полиции», взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 10). К таким актам, в частности, можно отнести Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам<sup>1</sup>, Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам<sup>2</sup> и др.

Необходимо также отметить, что наша страна с 1990 г. является членом Международной организации уголовной полиции Интерпол, в связи с чем она взяла на себя обязательства по выполнению Устава данной организации. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 г. «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола»<sup>3</sup> установлено, что Национальное центральное бюро Интерпола является структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации (НЦБ Интерпола).

Несмотря на важность норм международного права в механизме правового регулирования деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан, более детальное регулирование соответствующей деятельности осуществляется на национальном уровне. Этому также находится определенное подтверждение и в научной литературе. Так, Ю.Н. Жданов и А.Н. Костин отмечают, что «сотрудничество государств в области борьбы с преступностью является важной частью международных отношений, тем не менее его особенность состоит в том, что эта область входит преимущественно

---

<sup>1</sup> Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 17.06.1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 47. - Ст. 4635.

<sup>2</sup> Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19.06.1992 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 7. - Ст. 612.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» (ред. от 27 октября 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 32. - Ст. 3895.

во внутреннюю компетенцию государств, поскольку преступность как общественное явление имеет в целом национальный характер»<sup>1</sup>.

Говоря еще раз о конституционных основах деятельности полиции в рассматриваемом направлении, подчеркнем, что Конституция Российской Федерации прямо ничего не говорит о полиции или полицейской деятельности. Это отчасти объективно: в тот период времени, когда принималась Конституция нашей страны, для этого еще не была подготовлена политическая и социальная почва. Между тем современной Конституции Российской Федерации не помешали бы предписания, касающиеся полицейской функции государства. Это позволило бы на более высоком уровне функционировать российской полиции, а также придало бы ей высокую конституционную значимость, это позволило бы обеспечить усиление реализации Основного Закона в правоохранительной деятельности сотрудников полиции. Кроме того, такие предписания помогли бы снять некоторые организационные проблемы в деятельности российской полиции. Это представляется, на наш взгляд, вполне уместным, поскольку такая практика существует в некоторых зарубежных государствах. Так, в Конституции Бразилии определяется статус полиции, а также ее организационная структура (ст. 144); в Конституции Венгрии закрепляются основные обязанности полиции по поддержанию общественной безопасности и внутреннего порядка (ст. 40/а)<sup>2</sup> и т.п.

Рассуждая о российском законодательстве, которое регламентирует деятельность полиции в сфере обеспечения прав – и свобод граждан, следует сказать, что оно весьма обширно. Но первое, на что можно указать, это, конечно же, Закон «О полиции» – основополагающий акт, который регламентирует прямо или косвенно все направления деятельности российской полиции. В научной литературе значение Закона «О полиции» оценивается достаточно высоко, на этот счет Р.С. Мулукаев и В.В. Черников отметили, что

---

<sup>1</sup> См.: Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Учебное пособие / Под ред. В.С. Чернявского. - М.: МЮИ МВД России, 1997. - С. 3.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков - М.: БЕК, 2010. - С. 38.

«...принятие Закона «О полиции» открывает новую веху в истории органов внутренних дел. Он вступил в действие в условиях, когда современное российское государство нуждалось в серьезном обновлении во многих сферах, в том числе и в правоохранительной деятельности»<sup>1</sup>.

Конечно, как и любой другой нормативный правовой акт, Закон «О полиции» не совершенен, в него в силу объективных причин регулярно вносятся изменения и дополнения. Это может иметь как положительный, так и отрицательный характер, однако следует сделать вывод, что Закон «О полиции» постоянно адаптируется к современным реалиям, что помогает сотрудникам полиции более эффективно осуществлять свою работу в сфере обеспечения правопорядка, а также деятельность по защите прав и свобод граждан.

Возможно, одним из существенных недостатков действующего Закона «О полиции» является небольшое количество содержащихся в нем дефинитивных норм, то есть норм-определений.

Также в Законе нет определения полиции, что в некоторой степени может снижать его качественную характеристику. Отметим и то, что Закон делает акцент на предназначении полиции (ст. 1), а было бы правильным в соответствующей статье Закона дать и ее определение. Например, ее можно определить как систему федеральных органов исполнительной власти, призванных обеспечить права и свободы личности, осуществлять противодействие преступности и административным правонарушениям, а также обеспечивать правопорядок во всех сферах государственного управления и жизнедеятельности людей и наделенных для этих целей правом применять меры государственного принуждения и убеждения.

Такой подход позволил бы увидеть и, самое главное, понять, для чего функционирует российская полиция, к какой ветви государственной власти она относится и какие средства использует для достижения поставленных перед

---

<sup>1</sup> См.: Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего. - М.: Юрайт, 2016. - С. 5.

нею задач. Разумеется, Закон «О полиции» не может детально урегулировать все аспекты полицейской деятельности, в этой связи в контексте его развития был принят ряд Законов: Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Эти Законы в соответствующих направлениях дополнили Закон «О полиции», а также сформировали целостную картину полицейского законодательства. Заметим, что приведенные выше Законы прямо не касаются деятельности, связанной с обеспечением прав и свобод граждан, поскольку обращены непосредственно к сотрудникам полиции. Эти акты регламентируют целый ряд внутриорганизационных отношений, но, несмотря на это, они в конечном итоге направлены на формирование той полиции, которая обязана должным образом выполнять поставленные перед ней задачи. Это еще раз подчеркивает непосредственную логическую взаимосвязь внутренней и внешней деятельности полиции. Не требует особого доказательства тот факт, что без наведения порядка в кадровой и социальной работе ждать качественных результатов в деятельности полиции по обеспечению законности и соблюдению прав и свобод граждан не приходится.

В самом начале реформы органов внутренних дел были сделаны определенные шаги в деле улучшения материального обеспечения сотрудников полиции, выделены средства для улучшения их жилищных условий, а также осуществлено техническое переоснащение полиции и т.п. Однако в дальнейшем эти тенденции не получили необходимого импульса развития, что нельзя признать удовлетворительным. По-прежнему сегодня на повестке дня –

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 05 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 30 (ч. 1). - Ст. 4595.

необходимость дальнейшего материально-технического обеспечения полиции, укрепление ее кадрового и социального потенциала, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество работы полиции по самому широкому спектру проблем, в том числе касающихся обеспечения законности и соблюдения прав и свобод граждан.

Условно деятельность полиции мы подразделяем на юрисдикционную, контрольную, а также разрешительную деятельность. В каждом из вышеперечисленных видов работы полиция обеспечивает права и свободы граждан. В этой связи несколько слов скажем о правовых основах административно-юрисдикционной деятельности полиции. Так, значительное количество правоотношений в этом направлении регламентируется КоАП РФ, для реализации этого Закона МВД России приняло целый ряд подзаконных нормативных правовых актов: Приказ МВД России «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»<sup>1</sup>; Приказ МВД РФ «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения»<sup>2</sup> и др. В целом принятые документы создали добротную правовую базу для деятельности полиции в соответствующем направлении, однако, несмотря на это, в рассматриваемой сфере существуют определенные правовые и организационные проблемы.

Говоря о правовых основах административной деятельности полиции, заметим, что законодательство об административных правонарушениях находится в совместном ведении Российской Федерации, а также ее субъектов. Некоторые субъекты в региональных законах об административных

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» (ред. от 07 ноября 2016 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2012. - № 36.

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ от 04 августа 2008 г. № 676 «Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения» // Российская газета. - 22 августа 2008 г.

правонарушениях существенно расширили компетенцию полиции, при этом не создали необходимых условий для реализации регионального законодательства. Также обращает внимание и тот факт, что на полицию возложены не свойственные ей функции в сфере противодействия административным правонарушениям, в частности в сфере благоустройства, строительства, сельского хозяйства и др. Подобное региональное регулирование недопустимо, поскольку оно не вписывается в те рамки компетенции, которые определены Законом «О полиции». Поэтому МВД России должно предпринять все необходимые меры для того, чтобы полиция не втягивалась в реализацию не свойственных ей функций.

В сфере правовой юрисдикции, по нашему мнению, необходимо сосредоточить основное внимание на профилактике правонарушений, а также ставить задачу максимально полного обеспечения прав граждан, которые имеют в соответствующем производстве различный процессуальный статус. Только таким образом возможно сосредоточить основные усилия в деле обеспечения прав и свобод граждан, которые попали под соответствующее правовое воздействие полиции.

Иные направления внешней деятельности полиции также регламентируются общими законодательными актами. В частности, разрешительная деятельность полиции опирается на предписания Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>1</sup>. Обозначенный вид деятельности направлен на обеспечение общественной безопасности, а также прав и свобод тех граждан, которые попали под действие разрешительной системы.

Контрольно-надзорная деятельность полиции опирается на самые различные законодательные, а также иные нормативные правовые акты, среди которых особое место занимает Федеральный закон «Об административном

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.

надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>1</sup>.

Как следует из содержания приведенного Закона, его цель состоит в обеспечении надзора за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Законом. Соответствующий вид административного надзора устанавливается для предупреждения совершения поднадзорными лицами преступлений и других правонарушений, оказания на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов. Вообще, исходя из содержания контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой полицией, можно сделать вывод о том, что она направлена на выявление различного рода правонарушений, а также обеспечение прав и свобод граждан<sup>2</sup>.

Существенное место в механизме регулирования деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан занимают акты Президента Российской Федерации и, в частности, его указы. МВД России подчиняется непосредственно Президенту России, он назначает и освобождает от должности министра внутренних дел, а также иных должностных лиц системы, которые занимают генеральские должности. Как гарант Конституции Российской Федерации, прав и свобод граждан, Президент Российской Федерации своими актами может определять основные направления в деятельности МВД России, а также задавать определенные приоритеты в деле обеспечения прав и свобод граждан. Заметим, что Президент, для того чтобы иметь более полную и объективную картину по проблеме обеспечения прав человека, образовал Совет по развитию гражданского общества и правам человека. На этом совете могут обсуждаться самые разнообразные проблемы

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (ред. от 28 мая 2017 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 15. - Ст. 2037.

<sup>2</sup> См.: Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2015. - № 4. - С. 22.

по обозначенной проблематике, в том числе и вопросы, касающиеся обеспечения прав человека в деятельности полиции, а по результатам такого обсуждения принимаются соответствующие решения, которые могут прямо касаться деятельности полиции.

Акты Президента Российской Федерации имеют существенное значение для деятельности полиции, для подтверждения этого тезиса их можно определить как указы, определяющие статус субъектов полицейской деятельности, в частности, Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup> и др. Президент также подписывает указы, которые носят персональный характер, а также указы, определяющие перспективы развития органов внутренних дел, в частности, Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Первостепенное внимание в сфере управления внутренними делами отводится также Указам Президента России, которые определяют порядок работы с кадрами полиции, в качестве примера можно указать Указ Президента Российской Федерации «О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение»<sup>3</sup>, а также указам, которые направлены на обеспечение законности, дисциплины и противодействие коррупции в деятельности полиции, в частности Указ Президента Российской Федерации «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») (ред. от 15 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 10. - Ст. 1334.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 04 апреля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 8. - Ст. 839.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21 «О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение» (ред. от 01 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 3. - Ст. 172.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 07 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 43. - Ст. 5808.



Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что акты главы государства занимают существенное место в механизме административно-правового регулирования деятельности российской полиции. Вместе с тем было бы целесообразно для привлечения внимания к рассматриваемой проблеме, а также концентрации усилий полиции в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина Президенту России принять Указ «Об усилении мер по обеспечению прав и свобод граждан в деятельности полиции». С учетом злободневности данной проблемы это могло бы придать деятельности полиции определенный импульс, касающийся обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Кроме этого, такой подход мог бы способствовать пропаганде и развитию гуманистических идей, а также минимизации, а где-то и вообще искоренению негативных фактов, касающихся нарушения прав человека в деятельности полиции.

Помимо Президента России, свой вклад в дело правового регулирования деятельности полиции вносит и Правительство Российской Федерации. Правительство возглавляет систему исполнительной власти, осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по самому широкому спектру вопросов управления и, в частности, касается проблем социальной защиты сотрудников полиции. Таким образом, Правительство своими актами определяет важные вопросы социальной политики в реализуемой сфере внутренних дел. В частности, оно регулирует порядок предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел. Как уже отмечалось, социальное обеспечение сотрудников полиции самым непосредственным образом влияет на качество их работы вообще, а также на качество работы в сфере обеспечения прав и свобод граждан в частности. В этой связи МВД России необходимо повышать уровень правовой и социальной защиты своих сотрудников, поскольку от этого в конечном итоге зависит качество их работы по обеспечению правопорядка и, соответственно, прав и свобод граждан.

В развитие вышеперечисленных актов принимаются нормативные

правовые документы, которые исходят от федеральных органов исполнительной власти. Применительно к нашему случаю большинство таких актов исходит от МВД России. Вполне понятно, что МВД России, основываясь на действующем законодательстве, само принимает нормативные правовые акты по предмету своей работы. К числу таких документов относятся приказы, положения, инструкции, наставления, регламенты и др. В большинстве случаев эти акты различной формы в системе МВД России утверждаются приказом министра внутренних дел Российской Федерации. Иногда возникает необходимость принятия совместных нормативных правовых актов, это касается вопросов, для решения которых необходимы усилия целого ряда ведомств, к примеру, Приказ Минюста России, МВД России «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»<sup>1</sup> и др.

Подзаконных актов, обязывающих сотрудников полиции соблюдать в своей повседневной деятельности принцип законности, несметное количество. Рассмотрим данный пример на основе Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>2</sup>.

Данный документ среди обязанностей и прав сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации при рассмотрении обращений указывает на необходимость «принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина» (ст. 8.2); «не разглашать сведения, содержащиеся в обращении, а также информацию, касающуюся частной жизни гражданина» (8.5); а также

---

<sup>1</sup> Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 04 октября 2012 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» (ред. от 20 января 2017 г.) // Российская газета - 26 октября 2012 г.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01 декабря 2016 г.) // Российская газета. - 17 января 2014 г.

«позволить гражданину, обращение которого рассматривается в органе внутренних дел»: «представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании» (9.1), «знакомиться с документами и материалами» (9.2), «получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов» (9.3), наконец, истребовать «возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) органа внутренних дел или его должностными лицами при рассмотрении обращения» (9.6). Очевидно, что из перечисленных обязанностей сотрудников МВД России и соответствующих прав граждан большая часть направлена на соблюдение как принципа законности как такового, так и прав граждан. Симптоматичен в данном отношении и тот факт, что конкретные действия сотрудников МВД России по обработке обращений расписаны далее по тексту Инструкции («IV. Прием и первичная обработка обращений», «V. Регистрация и учет обращений», «VI. Принятие организационного решения о порядке рассмотрения обращений» и т.д.), что закрепляет за такими фактическими действиями сотрудников полиции второстепенное значение, тогда как права граждан, как мы отметили, поставлены во главу угла. Это свидетельствует, на наш взгляд, о том, что первоочередная реализация принципа законности в современной деятельности органов и сотрудников полиции выражается в первую очередь в защите прав граждан и лишь во вторую очередь – в подчинении их действий воле законодателя (верховенстве права).

Если целенаправленный подход составителей указанной выше Инструкции свидетельствует об их желании поставить во главу угла защиту основных прав и свобод гражданина и объясняется, на наш взгляд, тем, что его предмет регулирования – обращения граждан – напрямую касается прав и свобод граждан, то такой подход на первый взгляд должен быть менее выражен в других видах деятельности органов и сотрудников МВД России (например, в лицензионно-распорядительной работе). Это, действительно, отчасти подтверждается на деле, что свидетельствует о том, что принцип

законности в рамках такой деятельности органов МВД России сохраняет свое исходное предназначение: соблюдение принципа верховенства права и воли законодателя. Это также подтверждает необходимость принятия однообразного подхода составителей подзаконных актов, где правам граждан все же должно придаваться первостепенное значение.

Далее отметим, что в деятельности органов внутренних дел реализуются акты различных федеральных органов исполнительной власти, которые имеют межведомственный характер. Без этого невозможно в полной мере обеспечить права и свободы граждан во многих сферах их жизнедеятельности. В частности, в системе МВД России реализуются нормативные правовые акты Минздрава, Минобрнауки, ФАС и других федеральных структур. Помимо вышеперечисленных актов, в деятельности полиции используются законы, а также иные нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации. Особенно важны акты, которые касаются вопросов охраны общественного порядка, а также обеспечения прав и свобод граждан. Органы власти и управления субъектов Российской Федерации могут принимать решения, которыми создаются организационные условия для деятельности полиции, принимать меры, направленные на социальное обеспечение сотрудников полиции. Важнейшим направлением повышения качества полицейского законодательства является его систематизация, которая должна идти по следующим направлениям. Во-первых, требуется оптимизировать количество и качество подзаконного нормативного правового регулирования. Во-вторых, при реформировании правовых основ деятельности полиции следует в максимальной мере и в обязательном порядке учитывать результаты мониторинга применения полицейского законодательства.

В завершение представляется возможным сделать вывод о том, что правовые основы деятельности полиции достаточно разнообразны, в их содержании можно выделить правовые акты как специального, так и общего характера. Несмотря на это, все они в одинаковой степени важны для деятельности полиции, направленной на обеспечение прав и свобод граждан.

Следовательно, работа по укреплению правовых основ деятельности российской полиции должна проходить непрерывно.

### **3.2. Основные направления совершенствования правового регулирования обеспечения законности и соблюдения прав граждан в деятельности полиции**

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, исключаящую 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 законности и соблюдения прав и свобод личности.

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, следственные подразделения территориального органа внутренних дел выпадают из сферы компетенции его руководителя, который, к тому же не имеет и законодательно определенного процессуального статуса.

Кроме того, неясным представляется правовой статус и одного из заместителей руководителя территориального органа внутренних дел – начальника полиции. 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 дел. 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.

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. 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.

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 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

---

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

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, действующих на основании Указа Президента РФ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»<sup>1</sup>, создаваемых при территориальных органах МВД России, что само по себе ставит под сомнение действенность 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

---

<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» (ред. от 24 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 22. - Ст. 3154.



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.

Представляется необдуманным 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 «О милиции»<sup>1</sup> подобное положение содержалось. Адресовано оно было как физическим так и юридическим лицам. Федеральный закон «О полиции» 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 не упоминается.

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.

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

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (ред. от 27 июля 2010 г.) //Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503.

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 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. 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. 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 «О едином учете преступлений»<sup>1</sup>.

Обилие нормативных актов, ведомственных инструкций без сомнения

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры России N 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (ред. от 20 февраля 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2006. - № 5.

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 Российской Федерации, касающихся прав и свобод человека и гражданина и возможностей по их обеспечению, 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.

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 Российской Федерации). 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 Российской Федерации

требований ведомственных правовых актов и должностных инструкций, можно отметить некую незаинтересованность отдельных сотрудников в их надлежащем исполнении, в практике органов внутренних дел все еще можно столкнуться с нарушениями принципов законности, содержащихся как во внутригосударственных, так и в международных нормативно-правовых актах. В качестве таких норм можно упомянуть Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка<sup>1</sup> и Руководящие принципы, разработанные для его эффективной реализации и содействия в использовании в рамках национального законодательства и практики<sup>2</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

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) //Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 319 - 325.

<sup>2</sup> 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.

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 могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений» (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.

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



## Заключение

Анализ организационно-правовых основ деятельности полиции позволяет сделать однозначный вывод о том, что они выступают активным субъектом правового механизма обеспечения законности и соблюдения прав гражданина. 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 Российской Федерации 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.

Обеспечение законности и соблюдение прав человека – это неотъемлемый компонент демократического государства, в реализации которого обязаны участвовать все звенья его правовой системы.

Сегодня законность реализуется в деятельности полиции с ярко выраженной направленностью на защиту прав граждан и проведение антикоррупционной политики. Действительно, практически любой нормативный акт (как законодательной власти, так и подзаконный), регулирующий деятельность органов МВД, свидетельствует о том, что принцип законности воспринимается сегодня не просто как средство обеспечения верховенства права и подчинения администрации воле законодателя, а как средство обеспечения прав граждан, как средство борьбы с коррупцией. Так, любой нормативный акт, регулирующий деятельность органов МВД, располагает сегодня набором средств обеспечения прав граждан при поведении тех или иных видов работы полиции (информирование граждан о порядке осуществления какой-либо деятельности органов полиции, возможность подачи обращений граждан, судебный контроль деятельности

органов МВД и т.п.).

Как следствие, защита прав граждан в деятельности полиции осуществляется посредством реализации принципа законности, а в качестве одной из целей контроля за законностью решений и действий должностных лиц полиции выступает обеспечение прав граждан.

Нормативное закрепление гарантий прав граждан в деятельности полиции наблюдается практически в любом нормативном акте (даже в Конституции Российской Федерации), регулирующем прямо или косвенно деятельность органов МВД, что свидетельствует о важности защиты прав граждан в этой деятельности. Юридические гарантии прав граждан, закрепленные в нормативных актах российского правопорядка, нисколько не уступают зарубежным аналогам, а по некоторым аспектам даже и превосходят их. Тем не менее, если и существует неудовлетворенность уровнем гарантий прав граждан в административной деятельности, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется в последнюю очередь уровнем правовой культуры, как сотрудников полиции, так и населения. Именно данный фактор и объясняет то высокое внимание, которое уделяет законодатель и составители подзаконных актов, регулирующих деятельность органов полиции, вопросам гарантии прав граждан в деятельности полиции.

Юридические гарантии прав граждан, закрепленные в нормативных актах регулирующих деятельность органов внутренних дел, являются довольно совершенными и соответствуют требованиям современного правового государства, а также не уступают зарубежным аналогам и по некоторым аспектам даже превосходят их. Тем не менее, если и существует неудовлетворенность уровнем гарантии прав граждан в административной деятельности, то по большей части это связано с вопросами имплементации таких гарантий в повседневную деятельность полиции и объясняется не в последнюю очередь уровнем российской правовой культуры. Именно данный фактор объясняет высокое внимание, которое уделяет законодатель и

составители подзаконных актов вопросам гарантии прав граждан в административной деятельности полиции.

В самом общем виде формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина подразделяются на юридические (правовые), особой значимостью среди которых выделяются правотворчество и правоприменение, а также на организационные (неправовые), к которым причисляются профилактическая, техническая, пропагандистская и иные формы воздействия. Отмеченные формы раскрываются посредством реализации определенных методов, которые, как и в деятельности иных звеньев государственного аппарата подразделяются на методы убеждения и методы 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.

Повышение эффективности административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав граждан возможно посредством совершенствования законодательства и, в частности, посредством разработки и принятия Закона «О защите прав граждан в деятельности полиции». Другими путями совершенствования обеспечения законности и соблюдения прав граждан в деятельности полиции может стать развитие взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества, а также создание органов административной юстиции.

Важно отметить, что обеспечивать законность нужно в различных правоотношениях, реализуемых как внутри органов и учреждений системы МВД России, так и во внешней деятельности сотрудников органов внутренних

дел. Именно внешняя правоприменительная деятельность органов внутренних дел является публичной, от ее качества зависит уровень восприятия эффективности работы органов и учреждений системы МВД России. Нарушение законности сотрудником полиции при взаимоотношениях с гражданами, например при задержании, личном досмотре, проверке документов, навсегда остается в памяти гражданина, формирует у него мнение о том, что сотрудник полиции может достигать своей мнимой правоохранительной цели, невзирая на требования закона, установленный процессуальный режим и т.д. Поэтому необходимо добиваться улучшения качества правоотношений, которые складываются в служебной деятельности сотрудников, поскольку именно правоотношение связывает сотрудника полиции и гражданина.

У названных субъектов в этих правоотношениях свой правовой статус, каждый из участников правоотношений обязан соблюдать права другого участника. Так, законные требования сотрудника полиции обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами. Воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей либо невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством РФ. В свою очередь, сотрудник полиции обязан осуществлять свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Правоотношение – это своего рода «канал», по которому происходит реализация соответствующей правовой нормы, иными словами, правоотношение – это норма права в действии. В этой связи очень важно обеспечивать законность как в охранительных, так и в регулятивных правоотношениях.

И еще элемент, на который обратили внимание при исследовании правового регулирования обеспечения законности и соблюдения прав граждан

в системе МВД России – это правоприменительный акт. Данные акты задают «тонус» всему правоприменительному процессу, от их содержания зависит, какое правоотношение при этом возникает, какими правами и обязанностями наделяются участники соответствующего правоотношения.

От четкости, понятности и своевременности издания соответствующих правоприменительных актов зависит как режим законности в правоотношениях, которые реализуются во внешней сфере деятельности органов и учреждений системы МВД России, так и уровень законности во внутриорганизационных правоотношениях. В отличие от иных элементов механизма правового регулирования обеспечения законности в системе МВД России, правоприменительные акты имеют персонифицированного адресата или конкретную ситуацию, в которой они реализуются. Это позволяет субъекту обеспечения законности оперативно реагировать на быстро меняющуюся обстановку и выносить правоприменительный акт соответствующего свойства и характера.

Конечно, очень многое в деле обеспечения законности в системе МВД России зависит от личности сотрудника полиции. Поэтому, помимо улучшения качества нормативных правовых актов и реализуемых правоотношений, необходимо последовательно и системно повышать уровень юридической подготовки сотрудников, формировать их общую и специальную правовую культуру, искоренять правовой нигилизм. Только такой подход, как представляется, позволит изменить положение вещей в деле обеспечения законности в системе МВД России.

Каждый сотрудник полиции независимо от занимаемой должности должен проникнуться идеологией защиты прав и свобод граждан, абсолютно понимать важность своей работы, стремиться оправдать оказанное доверие. Именно такая мотивация может помочь, в конечном счете, повысить эффективность работы полиции, исключить из практики правоохранительной деятельности цинизм, бездушие, а также должностные злоупотребления.

## **Список использованной литературы**

### **I. Законодательство и официальные документы:**

1. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г.). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. - М., 1956. - С. 14 - 47.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. - 10 декабря 1998 г.
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04 ноября 1950 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2001. - № 3.
4. Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о взаимной правовой помощи по уголовным делам (подписан в г. Москве 17.06.1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 47. - Ст. 4635.
5. Договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам (подписан в г. Пекине 19.06.1992 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 7. - Ст. 612.
6. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. - М.: Юридическая литература, 1990. - С. 319 - 325.
7. 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.

## **II. Законодательство и официальные документы:**

8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 21 июля 2014 г.) // Российская газета. - 1993. - 25 декабря.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 18 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
10. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 18.07.2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954.
11. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 14. - Ст. 1536.
12. Федеральный закон от 07 января 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 7. - Ст. 900.
13. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 28 мая 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 15. - Ст. 2037.
14. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.
15. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (ред. от 05 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 30 (ч. 1). - Ст. 4595.

16. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 49 (ч. 1). - Ст. 7020.
17. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ (ред. от 03 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 34. - Ст. 3534.
18. О внешней разведке: Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 3. - Ст. 143.
19. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 18 июня 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 15. - Ст. 1269.
20. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 33. - Ст. 3349.
21. О подготовке кадров для органов внутренних дел Российской Федерации по договорам на обучение: Указ Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21 (ред. от 01 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - № 3. - Ст. 172.
22. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 07 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 43. - Ст. 5808.
23. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248 (ред. от 15 июля 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 10. - Ст.



- 1334.
- 24.Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 24 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 22. - Ст. 3154.
- 25.О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04 апреля 2014 г.) //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 8. - Ст. 839.
- 26.Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола: Указ Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 (ред. от 27 октября 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 32. - Ст. 3895.
- 27.Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 (ред. от 01 декабря 2016г.) // Российская газета. - 17 января 2014 г.
- 28.Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан: Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 (ред. от 19 июня 2014 г.) // Российская газета. - 11 июля 2012 г.
- 29.О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: Приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 403 (ред. от 07 ноября 2016 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2012. - № 36.
- 30.Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 (ред. от 08 сентября 2016 г.) // Российская газета. - 27 марта 2013.
- 31.Об утверждении форм акта освидетельствования на состояние алкогольного

- опьянения и протокола о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения: Приказ МВД РФ от 04 августа 2008 г. № 676 //Российская газета. - 22 августа 2008 г.
- 32.Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений: Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 04 октября 2012 г. (ред. от 20 января 2017 г.) // Российская газета - 26 октября 2012 г.
- 33.О едином учете преступлений: Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20 февраля 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2006. - № 5.
- 34.О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ред. от 27 июля 2010 г.) //Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (ред. от 27 июля 2010 г.) //Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 16. - Ст. 503. – Утратил силу.

### **III. Учебники, монографии, статьи, диссертации:**

- 35.Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников - М.: Проспект, 2016. - 552 с.
- 36.Адмиралова И.А. Правовое регулирование административной деятельности полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан в Российской Федерации / И.А. Адмиралова // Административное право и процесс. - 2015. - № 4. - С. 20 - 24.
- 37.Адмиралова И.А. Правовое регулирование методов убеждения и

- принуждения в деятельности полиции как средств обеспечения прав и свобод граждан / И.А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 1. - С. 18 - 31.
38. Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан / И.А. Адмиралова / И.А. Адмиралова // Современное право. - 2014. - № 10. - 60 - 67.
39. Адмиралова И.А., Кареева-Попелковская К.А. Меры административного запрещения и механизм их реализации полицией в целях обеспечения прав и свобод граждан / И.А. Адмиралова, К.А. Кареева-Попелковская // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 4. - С. 350 - 354.
40. Административная деятельность ОВД / Под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. - М.: Юрайт, 2016. - 521 с.
41. Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности. Межвузовский сборник научных трудов / Редкол.: Галаган И.А. (Отв. ред.), Глебов А.П., Жданова Л.А., Застрожная О.К., Основин В.С. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. - 116 с.
42. Алиев В.М., Соловых Н.Н. Теоретические аспекты уголовно-правовой защиты личности, ее прав и свобод / В.М. Алиев, Н.Н. Соловых // Российский следователь. 2016. - № 16. - С. 18 - 22.
43. Амирбеков К.И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории / К.И. Амирбеков // Российская юстиция. - 2016. - № 4. - С. 2 - 5.
44. Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков / М.И. Байтин - М.: Право и государство, 2015. - 544 с.
45. Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций / В.Н. Бутылин, И.В. Гончаров, В.В. Барбин - М.: Академия управления МВД России, 2017. - 340 с.
46. Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение. Конституционная

- законность и конституционное правосудие // Общая теория государства и права: Академ. курс: В 3 т. Т. 3. / Отв. ред. М.Н. Марченко. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2015. - 528 с.
47. Воронин О.В. О содержании функции участия прокурора в рассмотрении дел судами / Воронин О.В. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. - № 3 (9). - С. 42 - 55.
48. Гудков А.И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России / А.И. Гудков // Вестник Владимирского юридического института. - 2006. - № 1. - С. 195 - 199.
49. Демидов В.В. Законность в современном российском государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Демидов - Н. Новгород, 2004. - 19 с.
50. Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности / Д.С. Дубровский - М.: РАП, 2015. - 150 с.
51. Жданов Ю.Н., Костин А.Н. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. Учебное пособие / Под ред. В.С. Чернявского. - М.: МЮИ МВД России, 1997. - 119 с.
52. Жилинский Н.Н. Административное право: Краткий курс / Н.Н. Жилинский - СПб.: Питер, 2011. - 272 с.
53. Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. - М.: Контракт, 2008. - 624 с.
54. Кареева-Попелковская К.А., Костенников М.В., Куракин А.В. Административное пресечение в деятельности полиции / К.А. Кареева-Попелковская, М.В. Костенников, А.В. Куракин - Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. - 161 с.
55. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. - М.: Проспект, 2016. - 552 с.
56. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков - М.: БЕК, 2010. - 584 с.
57. Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на

- примере Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Краснов - Казань, 2007. - 27 с.
58. Лисина О.В. Некоторые вопросы обеспечения законности в уголовно-исполнительной системе / О.В. Лисина // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 12. - С. 60 - 65.
59. Малышева О.А. Система органов дознания нуждается в совершенствовании правовой основы ее построения / О.А. Малышева // Юридический мир. - 2016. - № 3. - С. 40 - 42.
60. Международная и внутригосударственная защита прав человека: Учебник / Под ред. Р.М. Валеева. - М.: Статут, 2016. - 830 с.
61. Мулукаев Р.С., Черников В.В. Полиция: от прошлого до настоящего / Р.С. Мулукаев, В.В. Черников - М.: Юрайт, 2016. - 335 с.
62. Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел / Н.А. Овчинников // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 3. - С. 55 - 58.
63. Пантелеев Б. Реформа МВД – тема для размышления / Б. Пантелеев // эж-ЮРИСТ. - 2011. - № 28. - С. 26 - 29.
64. Параносенков П.М. Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. - 2016. - № 8. - С. 57 - 59.
65. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение: организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Л.Л. Попов - М.: Московский рабочий, 1968. - 159 с.
66. Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел / И.В. Ростовщиков - Волгоград: Издательство ВЮИ МВД, 1997. - 192 с.
67. Рябцев В.П., Гулягин А.Ю. Законность как предмет правоохранительной

- деятельности в сфере административной юрисдикции / В.П. Рябцев, А.Ю. Гулягин // Российская юстиция. - 2016. - № 10. - С. 2 - 7.
68. Сауляк О.П. Законность в правоприменительной деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.П. Сауляк - М., 2001. - 23 с.
69. Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции / А.Ю. Сафонов // Современное право. - 2015. - № 11. - С. 31 - 33.
70. Слепкова О.А. Классификация видов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы Российской Федерации / О.А. Слепкова // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 12. - С. 1168 - 1173.
71. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности / М.С. Строгович - М.: Наука, 1966. - 190 с.
72. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева - М.: Наука РАН, 2016. - 320 с.
73. Цветков Р.В. Обеспечение законности при выборе вида и размера административного наказания / Р.В. Цветков // Российский судья. - 2007. - № 1. - С. 55 - 58.
74. Чечулина А.А. Концепция правозаконности и судебная власть / А.А. Чечулина // Политика и право. - 2006. - № 5. - С. 15 - 21.

#### **IV. Юридическая практика:**

75. Постановление Конституционного Суда РФ от 06 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2014. - № 2.
76. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части

первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2013. - № 3.

77.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» (ред. от 03 марта 2015 г.) //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 1996. - № 1.