

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Е.В. Березовская

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Казань
КЮИ МВД России
2018

ББК 74.48

Б 48

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Рецензенты

Кандидат юридических наук О.В. Пересакина
(Уральский юридический институт МВД России)

Кандидат юридических наук, доцент В.С. Бялт
(Санкт-Петербургский университет МВД России)

Березовская Е.В.

**Б 48 Теоретико-концептуальные основы обеспечения прав человека правоохранительными органами Российской Федерации : учебное пособие / Е.В. Березовская. – Казань : КЮИ МВД России, 2018. – 128 с.
ISBN 978-5-906977- 52-6**

В учебном пособии рассматриваются проблемы защиты и обеспечения прав человека, а также направления деятельности правоохранительных органов по соблюдению прав человека.

Предназначено для курсантов, слушателей и преподавателей образовательных организаций системы МВД России.

ISBN 978-5-906977- 52-6

ББК 74.48

© КЮИ МВД России, 2018
© Березовская Е.В., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА I. Система основных прав и свобод человека и гражданина в России. Международные стандарты в области защиты прав	6
1.1. Понятие, содержание и юридическая характеристика прав, свобод и обязанностей человека.....	6
1.2. Историческое развитие прав и свобод человека и гражданина.....	14
1.3. Критерии классификации прав и свобод личности. Виды прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.....	27
1.4. Международные нормы и стандарты в области защиты прав и свобод человека.....	39
ГЛАВА II. Механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина в процессе осуществления правоприменительной деятельности сотрудниками правоохранительных органов	56
2.1. Государство и его органы как ведущие гаранты прав и свобод человека и гражданина.....	56
2.2. Место и роль правоохранительных органов в системе защиты прав и свобод человека и гражданина.....	65
2.3. Правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности ОВД.....	78
ГЛАВА III. Взаимодействие правоохранительных органов с аппаратом уполномоченного по правам человека в РФ, общественной палатой РФ и иными институтами гражданского общества	92
3.1. Институт Уполномоченного по правам человека в современной России: понятие, правовая основа, основные направления деятельности.....	92
3.2. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....	100
3.3. Правовая основа и цели деятельности Общественной палаты РФ. Особенности взаимодействия сотрудников правоохранительных органов с членами Общественной палаты.....	105
3.4. Общественные советы при ОВД и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод.....	113
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	127

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из важнейших задач в современных условиях развития Российского государства является решение проблем по эффективному обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Российская Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая 22 ноября 1991 года, впервые провозгласила естественные права и свободы человека, которые получили развитие в Конституции Российской Федерации 1993 года, в результате чего существенно повысились роль и значение конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Они определяют смысл, содержание и применение законов (ст. 18 Конституции РФ).

Правоохранительные органы, к которым можно отнести как государственные органы, так и негосударственные организации, создаваемые специально для защиты законных интересов личности, общества и государства, призваны обеспечивать осуществление полноценной и всесторонней правовой защиты. В связи с этим Конституция признает и гарантирует права и свободы личности в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч.1 ст. 17), а также закрепляет невозможность издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч.2 ст. 55). Обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают как конституционно-правовая и международно-правовая обязанности любого демократического правового государства.

В Российской Федерации сформирован правовой механизм по обеспечению прав и свобод личности, главенствующая роль в котором отведена Конституции. Данный механизм основан на законодательно закрепленных принципах и включает в себя всю систему правоохранительных органов.

Приоритетным направлением в деятельности правоохранительных органов остается защита прав, свобод и законных интересов личности, что равным образом признается мировым сообществом. В условиях развития институтов демократии, местного самоуправления, с целью повышения эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо поощрять стремление к взаимодействию правоохранительных органов с различного рода объединениями граждан.

Особую роль и влияние на государственную власть оказывают правозащитные организации. Данные институты гражданского общества в первую очередь проявляют интерес к вопросам соблюдения

прав человека и анализируют все случаи нарушений, взаимодействуют напрямую с Уполномоченным по правам человека, инициируют принятие правовых актов в данной области или их отмену.

Исследование деятельности правоохранительных органов Российской Федерации в рамках данной тематики актуализируется тем, что они наделены широчайшими полномочиями в области защиты человека, его прав и свобод от преступных и других посягательств. При этом проблемой остаются обоснованность и соразмерность нормативно-правовым предписаниям использования указанными органами мер принуждения, что нередко сопряжено с известным ограничением ряда прав и свобод граждан.

Представленная работа в большей степени посвящена анализу правоприменительной деятельности органов внутренних дел по охране и обеспечению прав и свобод, которая имеет свои особенности, отличается большим разнообразием форм, направлений, методов и средств осуществления.

Защита прав человека и гражданина неотделима от всего комплекса их взаимоотношений с властными структурами и возможна лишь в контексте принципов правового и социального государства. Контроль за соблюдением прав и свобод человека и призваны обеспечить правоохранительные органы.

Значимость, многокомпонентность и объемность правового регулирования в сфере защиты прав человека правоохранительными органами обуславливает необходимость тщательного изучения всех его составляющих элементов. Данное учебное пособие представляет собой комплексный анализ различных теоретико-правовых аспектов деятельности государства, институтов гражданского общества в области обеспечения защиты прав и свобод человека.

Задача состояла в том, чтобы исследовать многостороннюю работу правоохранительных органов (органов внутренних дел) в данной области, показать роль институтов гражданского общества в обеспечении прав человека.

Полученные выводы и обобщения развивают многие разделы теории государства и права, в первую очередь касающиеся тематики правового положения личности, а также демократии, законности, функций государственных органов, правоприменения и др. Содержащиеся в учебном пособии положения о деятельности правоохранительных органов по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина могут служить базой для дальнейших общетеоретических и особенно отраслевых исследований тематики.

ГЛАВА I.

СИСТЕМА ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИИ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ

1.1. Понятие, содержание и юридическая характеристика прав, свобод и обязанностей человека

Права и свободы человека и гражданина составляют центральный институт конституционного права, который содержит нормы, определяющие взаимоотношения государства и личности, ее правовой статус¹.

Свобода – это необходимое условие обеспечения социальных прав человека. Понятие «свобода», идея свободы достаточно активно употребляются людьми в обыденной речи, политическом и научном лексиконе. Вместе с тем «свобода» при всей ее кажущейся простоте – явление достаточно сложное и для понимания, и тем более для практического воплощения в общественных отношениях. В истории достаточно много примеров, драматичных по своему содержанию, когда во имя утверждения свободы приносились в жертву жизни сотен тысяч, миллионов людей.

В истории человечества утверждение свободы практически всегда связано с борьбой за освобождение от существующей несвободы, от гнета, эксплуатации, нищенского существования и т.п. И потому свободу большинство людей отождествляет с самим процессом высвобождения от прошлого, свободой от чего-то. То есть главное внимание уделяется именно идеологическому аспекту свободы, а не правовому.

Наиболее важным является трактовка свободы как категории права, его важнейшего принципа.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 68.

Право есть форма общественных отношений независимых субъектов в рамках общей нормы. Независимость этих субъектов друг от друга в рамках правовой нормы и есть правовое выражение свободы. Правовая форма свободы обеспечивает формальное равенство и формальную свободу. Норма выступает масштабом, мерой свободы. Она отрицает, противостоит произволу и привилегиям в рамках этого правового поля.

Следует согласиться с мнением М.В. Баглая: «Учение о свободе, составляющее фундамент прав и свобод человека и гражданина, постоянно развивается философами, политологами и юристами, пытающимися найти разумный баланс между свободой и социальной справедливостью, свободой и государственным регулированием»¹.

«Согласно естественно-правовой концепции права и свободы человека – это конкретно-юридическое выражение его свободы. Более того, понимание свободы неотделимо от прав человека, которые не растворяют человека в государстве и не подчиняют ему. Главное для человека – свобода, которая должна быть средой его обитания. В сфере свободы человек избирает свой собственный жизненный путь, реализует свои интересы и пристрастия. Свобода, которая предоставляется лицу правом, заключается в возможности преследовать и осуществлять те или иные цели во внешнем мире»².

Личность не может обладать абсолютной свободой в обществе. Это продиктовано этическими, моральными, политическими, экономическими, социальными, нравственными, культурными и иными факторами: во-первых, свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого лица; во-вторых, личность несет возложенные на нее конституционные обязанности. В ч. 2 ст. 6 Конституции РФ говорится, что «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Поэтому развитие свободы личности как элемента демократического правового государства предполагает, с одной стороны, все-

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 1998. С. 155.

² Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис....канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С.29.

мерное развитие конституционных прав личности, с другой – соблюдение ею своих конституционных обязанностей.

Для полного и эффективного уяснения социального значения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина необходимо проанализировать характер и содержание отношений и связей, которые складываются между обществом, государством, с одной стороны, и человеком и гражданином - с другой, в связи с их местом в системе общественных отношений - социально-экономических, политических, духовных и других.

Содержание и характер этих общественных отношений закрепляются в законодательстве в виде юридических прав, свобод и обязанностей. Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина находятся в активном состоянии, совершенствовании.

Неотъемлемую часть единой системы прав, свобод и обязанностей граждан составляют их конституционные права, свободы и обязанности. В Конституции Российской Федерации права, свободы и обязанности закреплены в специальной главе 2, именуемой «Права и свободы человека и гражданина».

Отдельные авторы отрицают субъективный характер конституционных прав, свобод и обязанностей, рассматривая конституционные права как элемент правоспособности¹. Во многом сложившаяся ситуация объясняется различным смыслом, вкладываемым специалистами в понятия, оперируя которыми они пытаются выделить сущностные элементы исследуемого явления.

Характеризуя все-таки права, свободы и обязанности как субъективные, мы обращаем внимание на то обстоятельство, что они принадлежат каждому человеку и гражданину. Субъективность состоит в том, что они принадлежат каждой отдельной личности и представляют собой вид и меру возможного либо должного поведения участника правоотношения.

«Субъективность, то есть индивидуализированность, приуроченность, неотчуждаемость и известная зависимость прав от субъектов, представляет собой их общий родовой признак, поэтому можно

¹ Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 16-17.

как угодно классифицировать действующие в нашем обществе права, от этого они не перестанут быть субъективными, не утратят этого своего основного свойства»¹.

В Конституции РФ проводится разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина². Права гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством, в которой он рассчитывает не только на ограждение своих прав от незаконного вмешательства, но и на активное содействие государства в их реализации. Статус гражданина вытекает из особой правовой его связи с государством - института гражданства (ст.6 Конституции РФ). Там, где речь идет о правах человека, используются формулировки “каждый имеет право”, “каждому гарантируется” и т.д., что подчеркивает признание прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином РФ, иностранцем или лицом без гражданства. Права человека являются исходными, т.к. они присущи всем людям, в силу их рождения. Права гражданина не имеют такого естественного происхождения. Такими правами человек наделяется государством, приобретя гражданство. Права гражданина как бы противостоят равенству между людьми, поскольку их не имеют иные лица, живущие в стране. Это продиктовано интересами общества и государства. Гражданин обладает всем комплексом своих прав плюс правами человека. В связи с этим представляется интересным мнение И.Е. Фарбера, который считает правами человека независимые от государственного признания социальные возможности обладать такими благами, как пища, одежда, жилище, труд, отдых, образование и т.д. Права гражданина – это результат закрепления прав человека в законодательстве, результат признания их государством³.

¹ Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 86.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Фарбер И.Е. Права человека, гражданина и лица в социалистическом обществе // Правоведение. 1967. № 1. С. 39-46.

Основные права и свободы являются главным элементом содержания правоотношения, в котором участвует государство и гражданин. Для гражданина смысл такого правоотношения состоит в получении защиты своих прав, а для государства - в обязанности предоставить эту защиту.

Основные права и свободы не только признаются государством, но и защищаются им, так как значимость законодательно закрепленных прав выражается в том, что именно их реализация обеспечивает объявление государства как демократического и правового¹. В каком бы государстве ни находился человек, он является свободной личностью, которая находится под защитой мирового сообщества, собственного государства, гражданином которого она является, а также государства, в котором она находится. Это состояние свободы не даруется государством (такое положение имело место в прежней Конституции), а принадлежит ему от рождения (ст.17 ч.2 Конституции РФ).

Часть 1 ст.1 Конституции РФ провозглашает Российскую Федерацию демократическим правовым государством с республиканской формой правления. Смысл правового государства раскрывается через ст.2 Конституции: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства». Поэтому основные права и свободы не только признаются государством, но и защищаются им как необходимое условие его существования.

Конституционным правам и свободам свойственны признаки, которые лежат в основе других прав, закрепляемых иными отраслями права. Все права и свободы граждан в той или иной сфере жизни производны от основных прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции. Отличие конституционных прав и свобод заключается в неотделимости их от личности. Человек (гражданин) не вправе отказаться или передать другому лицу такие права.

Характерной особенностью прав и свобод является то, что они равны и едины для всех без исключения. Так, возникновение основных прав и свобод граждан связано с принадлежностью к гражданству Российской Федерации, в связи с чем не приобретаются и не отчу-

¹ Шавцова А.В. Право прав человека. М.: Тетра Системс, 2012. 256 с.

ждаются по волеизъявлению гражданина и могут быть утрачены только вместе с утратой гражданства.

Каждый гражданин обладает всем комплексом прав, относящихся к общепризнанным правам человека, а также всеми правами гражданина, признаваемыми и закрепленными в данном государстве. Права человека неотчуждаемы. Они охраняются и защищаются не только государством, но и всем мировым сообществом, а в случае нарушения их могут применяться международно-правовые санкции.

Всемирная конференция по правам человека (1993 г., Вена) подтвердила, что все права человека проистекают из достоинства и ценности, присущих человеческой личности, что человеческая личность является центральным субъектом прав человека и основных свобод и, соответственно, должна быть основным бенефициаром этих прав и свобод и активно участвовать в их реализации ¹.

Таким образом, человек находится под защитой мирового сообщества и государства, в котором он находится. Из части 4 статьи 15 Конституции РФ следует, что преимущественными принципами и нормами являются общепризнанные (в мировом сообществе) и международные договоры Российской Федерации. Каждый гражданин того или иного государства обладает всем комплексом прав, относящихся к международным общепризнанным правам человека, и всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве.

Исследование конституционных (основных) обязанностей имеет важное теоретическое и практическое значение. Конституционные обязанности выступают категорией, неразрывно связанной с правами и свободами человека и гражданина. Если субъективное право – это законодательно предусмотренная возможность определенного поведения, гарантированная субъекту в целях удовлетворения его личных интересов, то юридическая обязанность – это необходимость должного поведения лица, выражающая интересы общественные.

Так, Н.Г. Александров юридическую обязанность определяет как «...требуемые законом вид и мера должного поведения лица, со-

¹ Док. ООН A/CONF.157/DC/I/Add.I.1993, 24 June, P.2. Цит.: Матвеева Т.Д. Международные и национальные инструменты и механизмы защиты прав человека. М.: Изд-во Рос. акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. 1993. С.3.

ответствующие субъективному праву другого лица»¹. Так, в юридической науке существуют различные определения и способы изучения конституционных обязанностей. В.А. Масленников, например, под конституционными обязанностями понимает морально-правовые элементарные требования должного поведения, выполнение которых абсолютно необходимо для нормального функционирования общества. Иными словами, отмечает автор, конституционные обязанности представляют собой обобщение правовых обязанностей человека и гражданина, производимое с позиций моральных требований общества, в связи с чем конституционные обязанности сохраняют в себе юридическое содержание и приобретают характер морально-идеологического императива². Конституционную обязанность определяют и через категорию «возможность»³. Также в дефиниции конституционные обязанности объединяют долженствование и необходимость определенного поведения⁴. По нашему мнению, раскрывая понятие конституционных обязанностей, следует исходить из общего представления о юридических обязанностях.

В общем же виде юридическая обязанность может быть определена как установленная законом вид и мера общественно необходимого поведения, отвечающего интересам всего общества, обеспечиваемая в случае нарушения возможностью государственного принуждения⁵.

Таким образом, применительно к конституционной обязанности человека и гражданина можно выделить следующие черты:

существом конституционной (основной) обязанности является ее императивное, безусловное, необходимое должное поведение, установленное Конституцией;

¹ Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 112.

² Масленников В.А. Конституционные обязанности советских граждан. М., 1970. С. 18, 20, 23-24.

³ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968. С. 74.

⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 317.

⁵ Семенко Б.М. Юридические обязанности граждан СССР (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1978. С. 12.

конституционная обязанность установлена Конституцией в интересах государства, общества и самой личности;

исполнение конституционной обязанности обеспечивается закрепленными в отраслевом законодательстве государственно-правовыми санкциями, на основе Конституции.

Охрана и защита прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, в первую очередь, возложена на Президента РФ. В части 2 статьи 80 Конституции РФ прямо закреплено, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина...».

Конституция РФ предусматривает и такую должность, как Уполномоченный по правам человека в РФ (ч. 1 п. «д» ст. 103), а также создание в субъектах федерации своих уполномоченных по правам человека, о чем будет подробно освещено в последующих главах данной работы. Если отдельные положения нормативного правового акта прямо или косвенно ущемляют права человека, этот акт подлежит отмене в соответствии с установленными процедурами. Особая роль в этом принадлежит Конституционному Суду РФ, который на основе ч. 4 ст. 125 Конституции РФ «...по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом».

Правительство РФ также призвано осуществлять меры «...по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ч. 1 п. «е» ст. 114 Конституции РФ). Кроме вышеуказанных органов государственной власти работу по обеспечению защиты прав и свобод личности осуществляют и другие правоохранительные органы, о чем также будет сказано в последующих главах настоящей работы.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что законодательство Российской Федерации регулирует поведение человека и гражданина путем предоставления им в пределах, обозначенных правовой нормой, возможности самим избирать вид и меру своего поведения либо посредством возложения на них необходимости исполнять предписываемой нормой вид и меру поведения. В первом случае лич-

ность приобретает конституционные права и свободы, во втором – на него возлагаются конституционные обязанности. Закрепление конституционных прав, свобод и обязанностей – это органически связанные способы правового регулирования поведения людей, и без каждого из них правовое регулирование невозможно.

1.2. Историческое развитие прав и свобод человека и гражданина

Права человека и гражданина – явление социально-историческое. Осознание их социальной ценности имело долгий путь в истории человечества. История эволюции учения о государстве и обществе самым тесным образом связана с эволюцией знаний об истории, теории и практике прав человека. Усложнение общественных отношений вывело вопросы практики прав человека за рамки отдельных государств, придав им масштабный характер. По мере эволюции теории прав человека в саму теорию привносились самые передовые, наиболее признаваемые гуманистические идеи представителей различных научных школ и направлений. Именно поэтому теория прав человека стала приобретать все более универсальный характер.

Теория прав и свобод личности в западном мире сформировалась в Новое время (XVII–XVIII вв.), в основном, в рамках либеральной традиции правопонимания. Позднее средневековье (Возрождение) и Новое время (Просвещение) связаны с развитием теоретических идей, положений, на основе которых устанавливаются и реализуются права и свободы человека. Именно на данном историческом этапе происходит концептуализация прав человека как неотъемлемой части общественной жизни.

Однако идеи индивидуальных прав, выработанные в рамках естественного права, уходят корнями в античность. Эпоха античности представляла собой длительный, противоречивый по своему содержанию период становления прав человека как политико-правовой идеи. В древнем мире, в эпоху зарождения государственности и политико-правовых идей, когда культура и жизнь людей были пронизаны мифологией, впервые стали оформляться понятия о мировом порядке, правде и справедливости, в человеческом сознании начала осозна-

ваться необходимость соблюдения определенных правил. Именно тогда зародились и первые представления о наличии у человека определенных прав и обязанностей, имеющих особое социальное значение в рамках того или иного типа общественно-политической формации.

Однако прежде чем овладеть общественным сознанием и стать предметом законодательного регулирования, идея прав человека должна была сначала возникнуть и прочно закрепиться на уровне теории, что требовало лишь особой совокупности соответствующих социальных, экономических и политических предпосылок. В тот момент, когда генезис систем социально-политической организации человеческого общества достиг той стадии, где их функционирование уже было невозможным без наличия у индивидов определенного перечня гарантированных свобод, где взаимное соблюдение первичных прав человека было выгоднее, чем их нарушение, идея о правах человека стала объектом пристального внимания древнейших мыслителей¹.

Исторически идею о правах человека предвосхитили теоретические представления о человеке как о существе, обладающем свободной (самостоятельной) волей, о равенстве людей (эгалитаризм) и единстве человечества (универсализм). Так, первые понятия о равенстве в истории древнего мира нашли отражение в распространенном в то время принципе талиона². Идеи же универсализма, что характерно, впервые возникают с зарождением первых полиэтнических империй (Иудея, Персия, Греция, Китай и др.), где развивается интернациональная торговля.

Непосредственно же идея прав индивида (изначально только свободных граждан) появилась в древних полисах, в которых также впервые возникли идеи демократии и республиканизма, появился принцип гражданства³. Свободные граждане полисов имели определенные права и обязанности, например: право участвовать в управле-

¹ Багдасаров В.Ю. Права человека в российской правовой мысли второй половины XIX – начала XX века: дис. ...канд. юрид. наук. М., 1995. С.14.

² Нерсисянц В.С. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до 1789 г.) // Права человека в истории человечества и современном мире. М., 1989. С. 23.

³ Карташкин В.А., Колесова Н.С., Ларин А.М. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 46-47.

нии государственными делами на народных собраниях (экклесиях), право участвовать в отправлении правосудия, право на частную собственность, возможность совершения различных сделок, право на свободу слова и др¹.

Представление о гражданстве и связанном с ним наделении индивида определенным комплексом прав и свобод возникло в VI–V вв. до н. э. в регионах мира, где сформировалась наиболее высокая культурная традиция (Афины и Рим). Таким образом, впервые на осознанном уровне к идее о правах человека стали подходить именно древнегреческие мыслители. В то же время есть основания полагать, что нечто подобное античному гражданству существовало уже и в некоторых районах Древнего Египта (третья династия, XXVIII в. до н. э.), Китая, Финикии – там, где достаточно хорошо были развиты частное хозяйство и коммерция, а также имелось сильное купечество.

Касаясь социально-политического устройства Афинского полиса, следует отметить, что данный город-государство представлял собой тесно связанное сообщество, что отражалось и на его политических институтах. Достаточно длительное время в Афинах существовала непосредственная демократия, при которой в управлении полисом участвовало все свободное мужское население, именно оно было носителем реальных политических прав. Однако говорить о наличии каких-либо прав человека (в понимании, близком к современному), например о наличии личных прав, присущих в равной степени каждому индивиду, тогда было еще рано по двум причинам.

Во-первых, в Афинском полисе имело место очевидное правовое неравенство внутри населения города. В V в. до н.э. Афины насчитывали примерно 300000 жителей, среди них взрослое мужское население (старше 20 лет) составляло всего около 40000 жителей, остальная же часть населения была представлена такими политически бесправными категориями, как женщины, дети, свободные чужеземцы и рабы². Во-вторых, сам человек, взятый отдельно от социума, еще не представлял собой в глазах общественности самостоятельной ценности. Свобода понималась как жизнь сообщества в соответствии с об-

¹ Абдулаев М.И. Права человека и государство. СПб., 1999. С. 23-41.

² Скирбекк Г., Гилье Н. История философии. М.: Владос, 2000. С.20.

щим для всех законом, на что были свои социально-политические причины. Так, в условиях агрессивной внешнеполитической обстановки, а также необходимости производства общественного продукта (следовательно, зависимость от хозяйственной кооперации) во главу угла ставилась целостность общества как залог выживания каждого его представителя в отдельности. Тогда не считалось, что человек обладает некими «прирожденными правами», так как права определялись, прежде всего, функцией человека в обществе.

Представители ранней греческой философии досократовского периода, особенно последнего поколения (Эмпедокл, Анаксагор, Демокрит), подготовили идейную почву для софистов и сократовской философии, начавших рассматривать человека уже в качестве самостоятельного объекта изучения. Именно у Анаксагора и Демокрита «конечной целью жизни человека становится уже не государство как общее благо, а добродетель и счастье отдельного субъекта»¹.

Также в конце досократовского периода встает и вопрос о сущности закона и права в целом, который решается учеником Анаксагора Архелаем следующим образом: справедливость и закон коренятся не в вечной природе вещей, а суть создания человеческой воли, ввиду чего объективных оснований под собой не имеют.

Древнегреческие философы-софисты (Горгий, Фрасимах, Протагор и др.; V–IV вв. до н. э.) впервые обращают внимание на человека и его мировосприятие как на исходную точку в познании мироздания. Основополагающий принцип воззрений софистов был сформулирован Протагором. Известное высказывание философа о том, что «человек есть мера всех вещей», по сути, ознаменовало собой поворот к человеческому измерению мира в целом и политико-правовых отношений в частности. В греческой философии начался антропоцентрический период.

В философско-правовой литературе утверждается, что именно в рамках учения софистов как философского течения впервые был поставлен вопрос о соотношении естественного (фюсиса) и позитивного (номоса) права – вопрос, сыгравший позднее важнейшую роль в за-

¹ Трубецкой Е.Н. Труды по философии права. СПб., 2001. С. 48.

креплении принципа прирожденности и неотчуждаемости основных прав и свобод человека.

Прорывом в философской мысли Древней Греции стало учение Сократа, современника софистов. По-прежнему в центре внимания находится человек, однако, в отличие от софистики, теперь декларируется существование всеобщего блага, и мало того, это всеобщее благо (неписанные, вечные божественные законы, всеобщая мораль) объявляется познаваемым. В познании высшей мудрости – суть и смысл жизни человека и гражданина. В вопросе регламентации общественных отношений божественный закон, который в полной мере можно назвать естественным правом, является единственным критерием должного положения дел. Все, что соответствует идее разумного устройства мироздания, что имеет под собой нравственную и справедливую основу, – все это суть проявление всеобщих неписанных законов на земле. Таким образом, у Сократа справедливое, нравственное и законное – синонимичные понятия. Если позитивное право, созданное человеком, не соответствует высшему естественному праву, то оно нелегитимно и не должно быть регулятором и критерием социальных отношений. Исходя из указанных соображений, сократовская философия может учитываться при рассмотрении вопроса о ценности личности, поскольку освещает эту проблему совершенно в ином ракурсе.

Следующим, имеющим интерес в рамках данной работы, этапом в становлении идей о человеке и праве является стоицизм – учение периода поздней античности, или эллинно-римской эпохи (III в. до н.э. – IV в. н.э.).

Новое теоретическое обоснование естественно-правовым идеям, касающимся, в частности, и вопроса о правах человека (в античном понимании этого выражения), было дано древнегреческими и древнеримскими стоиками в их учениях о государственном праве (Зенон, Сенека, император Марк Аврелий и др.). Они полагали, что человек должен жить в гармонии с природой, честно, согласно разуму, естественному (или общему) закону мироздания. Это касается и государства. Государство и законы, согласно Сенеке, подчинены природному праву. Естественно-правовые взгляды стоиков оказали заметное

влияние на последующее развитие аналогичных представлений римских юристов – Полибия, Цицерона (II – I вв. до н.э.).

Стоики придерживались концепций Платона и Аристотеля, когда речь шла о критике правового релятивизма софистов. В то же время в вопросах об источниках права и основаниях юридических принципов стоики с Аристотелем и Платоном расходились. У Аристотеля фундаментальные принципы права связаны с полисом, когда на основе анализа сложившихся в практике городов-государств правовых систем можно было выбрать наилучшие принципы и законы. У стоиков же отправным пунктом в понимании права был не полис и не «человек в сообществе», а универсальный разум или неизменный всеобщий порядок, который одновременно присутствует в каждом индивидуе и является источником всякого права.

Стоицистское естественное право особенно полно раскрывается при изучении трудов Цицерона, который, например, утверждал, что универсальный порядок в высокой степени отражен в древних римских законах, что позволяло ему оправдывать существующее в его время неравенство и рабство. С другой стороны, именно развитая стоицизмом естественно-правовая концепция утверждает по своей сути фундаментальное равенство всех людей, так как в каждом человеке «горит искра божественного огня», то есть разума, позволяющего познать универсальный естественный закон. Данное противоречие частично объясняется своеобразным пониманием стоиками понятия равенства. С позиции стоиков, действительно, все люди равны, однако лишь с точки зрения причастности к логосу, что никак не влияет и не зависит от уровня благосостояния человека или его социального статуса. В рамках стоицизма оставался открытым вопрос о том, стоит ли указанное фундаментальное равенство пытаться актуализировать в экономической и социальной сферах.

Можно сказать, что в рамках учения стоиков впервые в истории философии вопрос о соотношении категорий «право» и «человек» привел к осознанию наличия социального неравенства, так как из идеи вечного, всеобщего естественного закона неизбежно вытекала идея о равных неотъемлемых, прирожденных личных правах, на практике не имеющая подтверждений. Так, некоторые римские стои-

ки даже выражали желание осуществить социальные реформы. Однако большинство из них придерживалось той точки зрения, что все в принципе равны перед законом, но не в действительности, и равенство следует воспринимать как цель. Таким образом, очевидная неидентичность справедливого естественного закона и законов Римской империи содержала в себе основания для социальной критики.

Раннее христианство как доминирующая религия в Римской империи конца IV в. н. э. внесло дальнейший вклад и в развитие представлений о правах человека. Первые христиане проповедовали идею всеобщего равенства людей «перед Богом» независимо от их этнической и государственной принадлежности, социального статуса и имущественного положения.

В рамках христианского мировоззрения также впервые появилось понятие личности, которая не может всецело принадлежать государству, так как она создана «по образу и подобию Божию». По мнению монаха Пелагия, современника Августина Аврелия, человек или личность обладает также и действительной свободой воли, способной повести его как по пути добра, так и по пути зла¹. Идея о наличии у человека свободной воли привела к формированию другого понимания — о личной ответственности и личной свободе, а следовательно, и к идее прав человека, так как возложение на конкретного человека индивидуально-определенной обязанности предполагает предоставление ему и определенной меры свободы для ее выполнения.

Особенно важным для становления идеи прав человека стал тот факт, что христианский «личностный подход» к человеку был солидарен с универсализмом, что на практике выражалось в возможности каждого (женщин, крестьян, евреев и др.) пользоваться защитой христианской церкви.

В эпоху Ренессанса, религиозной Реформации и европейского Просвещения восприятие человеческой свободы как некой исходной аксиомы и развитие на базе этого подхода концепций о правах человека явились заслугой таких мыслителей, как Н. Макиавелли (1469–1527), Этьен де ла Бозси (1530–1563), Г. Гроций (1583–1645), Б. Спиноза (1632–1677), Дж. Лильберн (1618–1657), Дж. Уайз (1652–1725) и

¹ Соколов В.В. Средневековая философия. М., 1979. С. 74.

др. В конце XVII в. особый вклад в развитие концепции основных прав и свобод человека и гражданина внес английский мыслитель Джон Локк (1632–1704). В своих работах «О гражданском правительстве» и «Два трактата о правлении» он отстаивал мысль о том, что всем от рождения принадлежит право на жизнь, на собственность и свободу. Гарантами же этих прав должны являться твердые законы и разделение властей. Следует отметить, что начиная с XVII в. естественно-правовая доктрина переживает свое второе рождение, причем неотъемлемые права личности, такие, как право на жизнь и собственность, рассматривались как исходная, отправная точка этой концепции.

В целом основным направлением правовой мысли этого периода были теории естественного права, согласно которым, как уже говорилось, права и свободы принадлежат человеку с момента его рождения, а становясь членами общества, люди обретают гражданские права. Таким образом, сторонники школы естественного права предполагали наличие у человека как социального существа определенных прав, таких, как право на жизнь, свободу, равенство, семью, собственность и др. Источником этих прав они считали саму природу человека – мать естественного права¹.

Ярким теоретиком и талантливым пропагандистом учения о природе человека и основах гражданского общества был Томас Пейн (1737–1809). Благодаря его труду «Права человека» широкие слои общества смогли ознакомиться с идеями Французской революции, в том числе и по вопросам охраны прав личности. В основе политических и правовых взглядов философа лежит учение о естественных правах личности. Вообще, как уже отмечалось, во всем процессе универсализации положений о правах человека представления о прирожденных и неотчуждаемых естественных правах человека сыграли наиболее существенную роль². Пейн утверждал, что после того как человек вышел из рук Творца, он становится «источником всех его прав». Все люди имеют одинаковую природу, поэтому все они рождаются равными и имеют равные естественные права. Именно Т.

¹ Гроций Г. О праве войны и мира. М., 1956. С. 47–48.

² Дорофеев Б.Ю. Права человека и функции российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 11.

Пейн впервые написал о социальных и экономических правах (1792). Еще в 1772 г. им же был предоставлен в английский парламент проект закона о страховании по возрасту и инвалидности. Особую роль в укреплении идеи защиты прав человека и гражданина сыграли североамериканские просветители (С. Адамс, Дж. Мэйсон, А. Гамильтон и др.), также основывающиеся в своих взглядах на концепции естественного права.

После революций XVIII в. разработку идеи прав человека продолжили Б. Констан, Дж. Миль, А. Дайси и др. Значительное влияние на указанную доктрину в дальнейшем оказывало учение И. Канта. Родоначальник немецкой классической философии Иммануил Кант (1724–1804), разделял исходные положения естественного права, но они не играли для него решающей роли. Он понимал естественное право не как присущее человеку от природы, а как неотъемлемо присущее ему в силу социальной общности. Для Канта естественное право есть неотчуждаемые права личности, которые должно обеспечивать государство¹. В целом следует отметить, что в результате модификаций в социальной системе стран Западной и Центральной Европы в конце XVIII в. наряду с естественно-правовой начала зарождалась и позитивная концепция прав человека.

В XVIII в. впервые права человека получили юридическое выражение в национальных юридических документах. В этих источниках указан и субъект – государство, которое не просто имеет право, а обязано обеспечить права человека. Одним из аспектов такого обеспечения прав человека и является его деятельность по приданию им юридической формы, т. е. формы закона.

В Декларации прав Вирджинии 1776 г. впервые была юридически закреплена формулировка прав человека. В этой Декларации прав записано: «Все люди по природе являются в равной степени свободными и независимыми и обладают определенными прирожденными правами, коих они – при вступлении в общественное состояние – не могут лишиться себя и своих потомков каким-либо соглашением, а именно: правом на жизнь и свободу со средствами приобретения и владения собственностью, правом на стремление к счастью и безо-

¹ Баскин Ю.Я. Очерки по истории политических учений. Л., 1991. С. 361.

пасности и их приобретение»¹. В последующем идеи Декларации прав Вирджинии были развиты и дополнены в Декларации независимости, принятой тринадцатью Соединенными Штатами и утвержденной Третьим Континентальным конгрессом 4 июля 1776 г. Именно в этой Декларации независимости сделан акцент на служебной роли государства по отношению к правам человека. В частности, в ней записано: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства, черпающие свои законные полномочия из согласия управляемых»².

Благодаря Великой французской революции идея прав человека была абсолютизирована, мало того, закрепились традиция внесения прав человека в публичное законодательство. Во французской Декларации прав человека и гражданина (1789) было провозглашено: «Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность и сопротивление угнетению»³. Основным правам и свободам человека приписывались атрибуты, принадлежавшие ранее лишь высшему божественному закону: вечность, священность и т. д. Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. была пронизана идеей самоочевидности и неотчуждаемости прав личности.

В целом следует отметить, что идея прав человека, многое унаследовав от идей и практики предыдущих поколений, в конце XVIII – начале XIX вв. получила воплощение в законодательствах целого ряда европейских стран в виде провозглашения социально-экономических прав человека и гражданина.

Ко второй половине XVIII в. относят и появление идеи прав человека в России, что произошло под влиянием западноевропейской и американской теории и практики в данной сфере. В трудах русских

¹ Цит. по: Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 8.

² Декларация независимости 4 июля 1776 г. // Международные акты о правах человека: сб. документов. М., 2000. С. 21.

³ Цит. по: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. М., 2001. С. 433.

просветителей появляются такие категории, как «естественное состояние», «неотчуждаемые права человека» и др.

Среди русских представителей естественно-правовой доктрины, пропагандировавших конституционное преобразование общественного строя, отмену крепостного права и закрепление неотъемлемых прав человека, следует назвать имена А. Радищева, П. Пестеля, Н. Муравьева и других революционно настроенных демократов.

В то же время, как и в практике европейских стран, в которых распространение идеи о прирожденных неотчуждаемых правах человека было следствием социально-экономической модернизации общественных отношений, так и в России развитие концепции прав и свобод человека было обусловлено изменениями в социальной сфере и расширением внешнеэкономических связей. Однако модернизационные процессы наиболее активно стали протекать в России лишь во второй половине XIX в., когда на фоне освободительного процесса, связанного с упразднением крепостного права, идея прав человека получила особое развитие. Если до указанного периода концепция неотъемлемых прав и свобод личности представляла в России скорее чисто теоретический интерес, то начиная с середины XIX в, будучи вызванной социально-экономическими преобразованиями, данная идея получает основательные научно-методологические и политические оценки.

В то же время уже в начале XIX в. на уровне интеллектуальной и государственной элиты публично выдвигались предложения законодательно обеспечить неприкосновенность личности, свободу передвижения и вероисповедания (Проект основных законов Российского государства, разработанный в 1804 г. Г. Розенкампом¹). М.М. Сперанский во «Введении к уложению государственных законов» (1809 г.) также выразил мысль о необходимости утверждения гражданских прав и свобод, гарантировать которые должны права политические, закрепленные законодательно. М. Новосильцев также составил проект государственной уставной грамоты с целью обосновать нерушимость гражданских и политических прав.

¹ Леонтович В.В. История либерализма в России 1762–1914 гг. Париж, 1990. С.54.

На Западе в XIX в. активно прогрессировал процесс перелома старых общественных отношений. Одна за другой страны Европы становились на путь капитализма и реформирования. Очевидно, что радикального пересмотра требовали взаимоотношения личности и государства. Теперь в политической мысли эпохи государство наделялось обязанностью, а не правом участвовать в создании системы социальной защиты. Ответом на запросы времени стало появление множества политико-правовых концепций, рассматривающих идею ценности личности и необходимости закрепления ее правового статуса в качестве одной из базовых. Особое развитие получил социализм, социал-реформаторство, государственно-феодалный патернализм, неолиберализм и др.

В результате российских реформ 60-х годов (крестьянская 1861 г., судебная 1864 г.) крестьянам официально была дарована свобода и установлена (правда, с некоторыми изъятиями) всеобщая правоспособность; личность приобрела целый ряд процессуальных гарантий, что дает возможность говорить о появлении в России 60-х гг. XIX в. прав человека в современном значении этого понятия. В связи с этим известный русский философ, теоретик права Н.М. Коркунов писал, что именно реформы 60-х гг. XIX в. «привели к понятию о правах, принадлежавших всякому российскому подданному, как таковому»¹.

В XX в. начинается новый этап в истории прав человека, связанный, в первую очередь, с коллективными международными действиями и теоретическими разработками в сфере развития механизма охраны и обеспечения прав человека и гражданина, что в полной мере отразилось в провозглашении в 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН «Всеобщей декларации прав человека» – первого в истории универсального нормативного акта, содержащего перечень основных прав и свобод. Появилось третье поколение прав человека (коллективные или солидарные права), что подтвердило выдвигаемое многими правовыми теориями утверждение, что соблюдение прав личности – это не только нравственная проблема внутри того или иного государства, но и международная проблема самосохранения мировой социальной

¹ Коркунов Н.М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства. СПб., 1985. С.3.

системы. Права человека перестают быть исключительным приоритетом правовой идеологии и теории, обретают конкретное функциональное и институциональное содержание (т.е. создаются национальные и наднациональные институты, призванные обеспечивать их соблюдение). Начинается процесс глобализации прав человека: данная проблема перешагнула государственные границы и обрела международное звучание¹.

В современном мире институт прав и свобод человека и гражданина является неотъемлемой составной частью конституций демократических государств. Концепция неотчуждаемых прав и свобод личности, утвердившаяся в естественно-правовой доктрине XVII–XVIII вв., в последующем стала реально воплощаться в конституционном развитии многих государств. Длительная столетиями в Европе и Америке борьба за права личности получила конституционное признание, которое положило начало новому их осмыслению.

В настоящее время существенно шире стал сам перечень конституционных прав и свобод. В XX в. появились и принципиально новые права и свободы, незнакомые конституционному праву XVIII–XIX вв. Это социально-экономические права, которые касаются сферы трудовых отношений, социального обеспечения, здравоохранения и образования, профсоюзной деятельности, а также права различных категорий населения – молодежи, женщин, престарелых, защита которых обеспечивает охрану семьи и материнства, свободу научного и художественного творчества и др. Они имеют особую значимость в наши дни, в эпоху социального и технического прогресса, когда человек оказывается один на один с рыночной стихией и социальной незащищенностью.

Таким образом, изучение исторического опыта позволяет выявить закономерности развития учения о правах человека и его осознания обществом, а также закономерности воздействия указанного учения непосредственно на право, общие и специфические принципы закрепления и реализации прав и свобод личности. Следует сделать выводы, что на протяжении всей мировой истории принятие осново-

¹ Глотов С.А. Глобализация и права человека. М., 2003. С. 27; Гризвольд Д. Глобализация, права человека и демократия. М., 2013. С. 38.

полагающих нормативных актов о защите прав и свобод человека и гражданина, являясь значительным завоеванием человечества, знаменовало переход к новому этапу развития общества, совершенный под воздействием прогрессирующего учения о правах личности. В связи с этим развивающиеся теоретико-правовые концепции, наряду с объективными социально-экономическими факторами, стимулировали национальные (а в последующем и международную) правовые системы к движению вперед, к максимальному обеспечению высокого статуса личности.

1.3. Критерии классификации прав и свобод личности. Виды прав, свобод и обязанностей человека и гражданина

Большое количество прав и свобод, которыми обладает современный человек, предполагает необходимость их классификации по различным критериям. В юридической науке насчитывают более десяти таких критериев, которые связаны как с законодательным, так и с научным, доктринальным разграничением тех возможностей, которыми обладает человек. Именно классификация прав и свобод человека признается важнейшим приемом и методом их исследования. Однако вполне очевидно, что даже самая совершенная классификация не может быть универсальной. Так, по мнению Л.Д. Воеводина, любая классификация, как и всякие приемы и методы изучения, носит в первую очередь субъективный характер, в зависимости от взгляда на суть проблемы того или иного ученого, поэтому почти всегда допустимы несколько видов классификаций¹.

По характеру субъектов права, свободы и обязанности можно классифицировать на права, свободы и обязанности человека и права, свободы и обязанности гражданина (см. рис. 1-3). Такое разграничение было впервые использовано во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Права человека проистекают из естественного права, а права гражданина – из позитивного. Права человека являются исходными, присущи от рождения и признаются на терри-

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М.: Норма, 1997. С.181.

тории конкретного государства за всеми субъектами независимо от их гражданства, о чем говорилось ранее. В конституциях права субъектов обозначаются словами «каждый», «все», «всякий», «никто не», «лицо». Права гражданина приобретаются вместе с гражданством конкретной страны. Они являются как бы «высшим даром» государства, его признанием. В конституциях права граждан обозначают как «граждане», «подданные».

Другим способом классификации является характер осуществления прав и свобод, они подразделяются на коллективные и индивидуальные. Коллективные реализовываются только группой людей, по своей природе они не могут быть осуществлены индивидуально. В свою очередь индивидуальные могут быть осуществлены как совместно с несколькими людьми, так и индивидуально. В большинстве случаев права, свободы и обязанности человека и гражданина носят индивидуальный характер.

Следующий вид классификации прав, свобод и обязанностей - по характеру образования, по которому они подразделяются на основные (конституционные) и не основные (дополнительные). Основные права, свободы и обязанности закрепляются в конституции страны. Так, в ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации записано: «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». В Конституции закреплены те права, свободы и обязанности, которые необходимы государству, обществу и личности для благоприятного развития демократических институтов, достижения экономического и социального благосостояния. Для человека это выражается в чести и достоинстве, свободе человеческой личности, правовых и демократических свойствах государства. В свою очередь, для государства и общества они приобретают значение в том смысле, что их реализация позволяет провести в жизнь положительные свойства государства (демократическое, правовое и республиканская форма правления).

По генезису права, свободы и обязанности человека и гражданина классифицируются на естественные (прирожденные, природные) и производные от них (разработанные, сформулированные).

Права, свободы и обязанности человека классифицируют на абсолютные и относительные¹. Ограничение прав и свобод, относящихся к группе абсолютных, недопустимы в демократическом правовом государстве ни при каких обстоятельствах. Абсолютные права и свободы – фундаментальные права человека. Часть 3 статьи 56 Конституции РФ к ним относит: право на жизнь, достоинство личности, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени и другие. Все остальные права и свободы человека могут быть ограничены, т.е. они носят относительный характер, в соответствии с федеральным конституционным законом, на определенный срок, в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56 Конституции РФ) либо в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции РФ.

Наиболее распространенной является классификация по основным сферам общественных отношений. Именно по этому признаку они делятся на следующие группы: личные (гражданские), политические, экологические, социально-экономические и культурные или социально-культурные. Но эта классификация, как и другие, относительна, так как одно и то же право, свобода или обязанность может одновременно принадлежать к двум или более классификационным группам. Так, например, право собственности является не только личным, обеспечивающим самостоятельность личности, но и социальным, экономическим, связанным с удовлетворением материальных притязаний человека; право на получение бесплатного высшего образования может рассматриваться не только в сфере личных (гражданских) прав, но и социальных, культурных.

Личные (гражданские) права, свободы и обязанности человека и гражданина, в отличие от других, имеют специфические особенности: во-первых, не связаны с принадлежностью к гражданству государства, т.е. по своей сущности они являются правами человека; во-вторых, эти права принадлежат каждому от рождения, они неотъемлемы; в-

¹ Большой юридический словарь/под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 514.

третьих, охватывают такие права и свободы лица, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства, как человеческой личности и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью; в-четвертых, они устанавливают пределы вмешательства кого бы то ни было, в том числе государства, в частную жизнь человека. Таким образом, личные (гражданские) права и свободы определяют свободу человека в его личной жизни, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства – ограждение автономии личности¹.

Под политическими правами и свободами подразумевают права, затрагивающие непосредственно политические интересы человека². Политические права выражают возможности индивида на участие в политической жизни и осуществление государственной власти. К данной категории прав относятся: право на свободу мысли, право беспрепятственно придерживаться своих мнений, право на свободу искать, получать и распространять информацию, право на мирные собрания, право на свободу ассоциаций, право на участие в ведении государственных дел, как непосредственно, так и через своих представителей, право избирать и быть избранными и др.

В отличие от личных прав и свобод, политические принадлежат только гражданам и их объединениям. Политическая правосубъектность наступает с 18 лет, т.е. возраста полной дееспособности. Следует также отметить, что некоторые политические права регулируются и другими статьями Конституции РФ. Так, депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин по достижении им возраста 21 года (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ), для избрания Президентом установлен возрастной ценз в 35 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ). Такие ограничения оправданы тем, что, достигнув определенного возраста, гражданин осознает и предвидит последствия своих действий, обладает жизненным опытом.

¹ Красс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы // Государство и право. 2000. № 10. С. 49.

² Смоленский М.Б., Колушкина Л.Ю. Конституционное право Российской Федерации: М.: Дашков и Ко; Наука-Пресс, 2013. 288 с.

Относительно новую и самостоятельную группу представляют экологические права, свободы и обязанности человека и гражданина. Стремительное индустриальное развитие страны привело к отрицательной экологической обстановке. Следствием явились систематические нарушения в области экологии, внедрение загрязняющих окружающую природу производств (химическая, металлургическая промышленности и другие). Это наиболее не защищенная группа прав. Экологические права служат возможностью требовать населением обеспечения здоровой, благоприятной экологической среды для полноценного развития личности, к ним относятся: обязанность должностных лиц информировать население об угрозах для жизни и здоровья (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ), право на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ). Экологическими правами и свободами население не пользуется в полной мере, хотя заметна в последнее время активность со стороны как общественных объединений, так и отдельных граждан. Таким образом, отношения, которые регулируются в праве окружающей среды РФ: отношения собственности на природные ресурсы и отношения по признанию и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц¹.

Социально-экономические и культурные права, свободы и обязанности человека и гражданина представляют собой те права, свободы и обязанности, которые признаются за человеком как за членом гражданского общества, которые в то же время являются гарантированными обязанностями государства. Конституция РФ привнесла много нового в эту сферу жизни – личность стала экономически активной. Положения об экономических и социальных правах и свободах человека, изложенные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., легли в основу статей Конституции РФ. Помимо положений, регулирующих экономические права и свободы, большое количество норм регулируют социальную

¹ Бринчук М.М. Теоретические проблемы формирования законодательства об окружающей среде // Государство и право. 1998. № 2. С. 75.

сферу. Социально-экономические права и свободы – это те права и свободы человека и гражданина, которые обеспечиваются государством в целях развития материального благосостояния личности, достойных условий его биологического существования (например, свобода предпринимательства, право частной собственности, право на труд, на отдых, жилище, охрану здоровья и другие). Культурные права и свободы – права, которые позволяют личности достойно развивать свои интеллектуальные и духовные потребности (право на образование, свобода литературного, художественного и иного творчества, право на доступ к культурным ценностям). Отдельный вопрос в рамках правовой культуры, занимает нравственная сторона отдельных норм права, в т.ч. и конституционных¹.

На сегодняшний день существует идея глобального исторического подхода к классификации прав человека, в которой предпринята попытка расположить данные права последовательно, в хронологическом порядке. Это концепция трех поколений прав человека, которая была включена в рабочий документ «Красный Крест и права человека», подготовленный Международным комитетом Красного Креста в сотрудничестве с секретариатом Лиги обществ Красного Креста (Женева, 1983 г.).

Суть указанного подхода сводится к тому, что поколения прав человека конструируются в соответствии с великими историческими революционными событиями: победоносная война за независимость американского народа; волна социалистических революций, начало которым положила Россия, если не считать Парижской коммуны; завоевание свободы и независимости колониальными народами. Первое поколение – формирование гражданских (личных) и политических прав, второе – формирование экономических и социальных прав, и третье – формирование коллективных прав².

В соответствии с данной классификацией, первую категорию (первое поколение) олицетворяют гражданские и политические права.

¹ Проблема противоречий между нормами права и нравственности исследована в статье Н.А. Гущиной (см.: Гущина Н.А. Спорные вопросы противоречий права и нравственности в социалистическом обществе // Проблемы правового статуса субъектов права: межвузовский сборник. Калининград, 1976. С. 96-102.

² Назаров Б. Права человека: история, теория и практика. М., 1995. С. 144-147.

Они направлены против произвола государственной власти и предусматривают защиту физической и моральной целостности личности (право на жизнь, право на национальность, запрещение пыток, жестокого и бесчеловечного обращения или наказания, запрещение рабства, насильственного или принудительного труда), свободы передвижения и права на убежище, правосудия (право на справедливый суд и на гарантии обвиняемого), семьи и собственности (право на брак, уважение семейной жизни, право иметь детей и право на неприкосновенность собственности, жилища, переписки¹), интеллектуальной деятельности (свобода мысли, совести и религии, свобода мнения, выражения информации и сообщений), политической и профсоюзной деятельности (свобода собраний и ассоциаций, свобода объединений в профсоюзы, участие в ведении общественных дел, включая право быть избранным), защиту производства, основанного на индивидуальной экономической деятельности (право на свободу частного предпринимательства и инициативы).

Во вторую категорию (экономические и социальные права) включены право на труд, на благоприятные условия труда, профсоюзные права, права на социальную защищенность, в том числе социальное обеспечение, право на защиту и помощь семье, матери и ребенку, право на достаточный уровень жизни, образование, приобщение к культурным ценностям и т.д. Каждый человек может притязать на все эти права.

Третья категория - коллективные права, которые зачастую трактуются как права, находящиеся в самом начале процесса своего формирования. «Новые» права, составляющие часть международного экономического порядка, иногда называются также «солидарными правами». Дело в том, что, с одной стороны, право на мир, право на развитие, право на общее наследие человечества, право на защищенную окружающую среду являются объектом притязаний социальных групп, с другой – некоторые из них имеют и индивидуальные измерения. Например, право на защищенную окружающую среду может

¹ Стедовский Ю.И. Право на свободу и личную неприкосновенность. Нормы и действительность. М.: Дело, 2000.

быть воспринято как право для всех, так и как право для каждого в отдельности.

Следует заметить, что, как может показаться, при реализации коллективных прав социальных групп в целом и отдельных лиц в частности «контрагентом», обязанным обеспечить указанные права, всегда является государство. Однако такое представление является неверным. Солидарные права могут означать притязания не только против государства, но и против всего мирового сообщества, против организованных групп и даже против индивида, притязающего на них. Как видно, характерной чертой рассматриваемой категории прав является то, что они одновременно представляются и как обязанности.

Как говорилось выше, классификационное построение может быть произведено и на основе иных, нежели чем исторический и хронологический, критериев. В то же время в подавляющем большинстве случаев в национальных законодательствах речь идет именно о представленных выше категориях прав (гражданские (личные), политические, социально-экономические права), однако на сегодняшний день на национальном уровне особое значение играет порядок расположения данных категорий прав человека в основных законах государств. Группировка основных прав и свобод человека и гражданина в конституциях различных стран имеет далеко не техническое значение, а отражает приоритеты и идеологию, которой придерживается то или иное государство, то есть особую (национальную) трактовку сущности концепции правового статуса личности.

В Конституции РФ сначала указаны личные, затем политические, а за ними социально-экономические права (которые также содержат и солидарные права, в теории российского конституционного права, как правило, отдельно не выделяемые), что кардинально отличает ее от всех предшествующих конституций советского периода, где на первое место ставились социально-экономические права. Такой порядок размещения прав личности в Конституции РФ отражает принцип, закрепленный в ст.2 Основного Закона: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государ-

ства»¹. Важно отметить, что именно такая последовательность (на первом месте личные права) присуща и Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 г.

В советской литературе свободы и права человека классифицировались следующим образом: социально-экономические, политические, социально-культурные и личные. При этом сущность права рассматривалась в основном с классовых позиций, согласно которым право как социальный феномен общественной жизни представляет собой систему формально-определенных, общеобязательных и государственно-обеспеченных норм, выражающих детерминированную материальными условиями жизни государственную волю, реализуемую в виде законов и иных нормативных актов. Однако такой подход не дает полного представления о праве как целостном социальном явлении. Полное представление о сущности прав человека и гражданина может дать лишь сочетание классовых и общечеловеческих начал. Характеристика права исключительно с какой-либо одной стороны обедняет действительное представление об этом уникальном явлении².

Необходимо отметить, что перечень основных прав и свобод человека не является исчерпывающим, что подкреплено п.1 ст.55 Конституции РФ. С развитием общества, прогрессом человеческой цивилизации круг прав и свобод человека будет расширяться.

Помимо общей, совокупной классификации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, указанных выше, можно подвергнуть классификации отдельно и сами обязанности человека и гражданина, так, например, в советской юридической науке предлагалось, что «в основу классификации основных обязанностей должен быть положен признак широты их осуществления в общественной жизни. К первой группе следует отнести универсальные конституционные обязанности, которые исполняются во всех сферах жизни (например, обязанность соблюдать Конституцию). Ко второй группе относятся

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Петелина И.В. Теоретические проблемы российской правовой системы: дис....канд. юрид. наук. Саратов, 1996. С.90.

обязанности, которые осуществляются в двух сферах жизни общества (например, долг гражданина уважать национальное достоинство других граждан связан и с политической, и с личной сферой жизни). Наконец, к третьей группе конституционных обязанностей относятся те из них, которые связаны с какой-либо одной из сторон социальной действительности. Например, обязанность граждан заботиться о воспитании детей и обязанность детей заботиться о родителях реализуется только в сфере личной жизни»¹. Представляется, такая классификация может быть применена и к действующей Конституции РФ, кроме этого, можно выделить в отдельные группы конституционные обязанности человека и конституционные обязанности гражданина.

Принцип единства прав и обязанностей способствует реализации целей законодателя, стабилизации правопорядка и нормальной жизнедеятельности людей, расширению свободы и демократии. Обязанности граждан возлагаются на физических лиц, находящихся в гражданско-правовой связи с государством, то есть на лиц, обладающих статусом гражданина Российской Федерации. В частности, защита Отечества является долгом и обязанностью граждан Российской Федерации (ст.59).

Что же касается обязанностей личности, с международной точки зрения, то нормативное закрепление принцип сочетания прав и обязанностей получил в 1948 г. во Всеобщей декларации прав человека ООН. В Декларации провозглашается, что «каждый человек имеет обязанность перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности», и что осуществление прав и свобод гражданином требует «должного признания и уважения прав и свобод других, удовлетворения справедливых требований морали, общего порядка и благосостояния в демократическом обществе».

В Американской декларации прав и обязанностей (1948 г.), в свою очередь, сформированы такие обязанности, как обязанность подчиняться закону, получать образование, служить обществу и на-

¹ Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., 1984. С. 84.

ции, платить налоги, воздерживаться от политической деятельности в иностранном государстве и др.¹.

Права и обязанности должны быть соразмерными. Однако во всех современных документах о правах человека наблюдается «перекос» в пользу прав – именно им уделено основное внимание в текстах большинства международных и национальных правовых актов в рассматриваемой области. Ввиду чего нельзя не отметить мысль профессора Й. Вига о том, что «чрезмерное внимание к правам и отнесение на второй план обязанностей человека так же как и осуществление прав любой ценой, неблагоприятно влияют на отношения индивида и общества»². Поэтому для восстановления гармонии между правами и обязанностями человека, а также в целях предупреждения преступного поведения индивидов профессор Будапештского университета им. Лоранда Этвеша Й. Виг предлагает, например, издать Международную декларацию основных обязанностей человека. Подобные предложения о создании на международном уровне Декларации основных обязанностей человека уже имели место в 1990 г. на Всемирном социологическом конгрессе в Мадриде, а также на конгрессе Международного общества социальной защиты в Париже в 1991 г., что свидетельствует об актуальности поднятого вопроса.

Другой способ классификации конституционных обязанностей, с учетом советского времени, предлагал В.А. Масленников: 1. Обязанности, обеспечивающие развитие экономической основы государства, рост благосостояния и культуры народа; 2. Обязанности, способствующие упрочению государства, укреплению его обороноспособности и проведению его миролюбивой внешней политики; 3. Обязанности, обеспечивающие совершенствование правовой и моральной основ общества³. Мы предлагаем условно классифицировать конституционные обязанности человека и гражданина и по характеру представления на фактически представленные и прямо представленные; точкой отсчета для выделения такой классификации послужили изу-

¹ Трошкин Ю.В. Права человека: Нарушения и защита прав человека и прессы. М., 1997. С. 55-56.

² Виг Й. Соотношение прав и обязанностей человека и проблемы преступности// Государство и право. 1995. № 7. С.45.

³ Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 96-97.

чения Н.Л. Граната¹. Первые означают, что такие обязанности не представлены в прямой формулировке, но это не умаляет их значения перед другими обязанностями, а порой они еще более значимы для личности. Такая обязанность вытекает из анализа текста конкретной статьи Конституции РФ, по смысловой сути, требующей соблюдать предусмотренные в ней правила (например, ст. 21 Конституции РФ предусматривает обязанность уважать достоинство других людей; ч. 2 ст. 36 Конституции РФ – обязанность не наносить ущерб окружающей среде и не нарушать права и законные интересы других лиц). Ко второй группе относятся обязанности, прямо закрепляющие (в традиционном представлении) в тексте конкретной статьи вид и меру должного поведения (например, обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15); обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57)).

В Конституции Российской Федерации и в науке (у разных авторов), например, выделяются следующие конституционные обязанности:

1. Соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).
2. Не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17).
3. Заботиться о детях и нетрудоспособных родителях (ч. 2 и ч. 3 ст. 38)².
4. Обеспечивать получение детьми основного общего образования (ч. 4 ст. 43).
5. Заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44).
6. Давать свидетельские показания (ст. 51)³.
7. Платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).
8. Сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).
9. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации (ст. 59).

¹ Конституционное право/отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 78.

² Захаров С. Права и обязанности родителей по воспитанию детей и ответственность за их нарушение // Право и жизнь. 1997. № 12; Чефранова Е. Обязанности родителей по воспитанию детей // Российская юстиция. 1996. № 8.

³ Малый А.Ф. Конституционное право России. М., 2001. С. 85.

Таким образом, конституционные обязанности человека и гражданина составляют единую систему. Только статья 59 Конституции Российской Федерации предусматривает защиту Отечества как долг и обязанность гражданина Российской Федерации, это носит характер исключительно конституционной обязанности гражданина.

Итак, провозглашение прав и свобод человека и гражданина должно быть связано с утверждением его обязанностей, так как это затрагивает все сферы человеческого бытия и жизнедеятельности. Права человека предполагают обязанность уважать эти права. В осуществлении прав человека самое важное не собственные правовые притязания, а уважение к правам другого. Право вытекает из обязанности.

1.4. Международные универсальные нормы и стандарты в области защиты прав и свобод человека

Говоря о правах человека и гражданина, и особенно о механизме их охраны, нельзя не сказать также и о системе международно-правовых стандартов в данной области. Указанные стандарты возникли на основе сформировавшейся нормативно-правовой базы в области прав человека и практики ее применения в международных отношениях значительной группы стран. Этим термином охватываются весьма разнородные нормы, такие, как правила международных договоров, резолюций, международных организаций, политических договоренностей типа Хельсинского заключительного акта, документов Венской и Копенгагенской встреч, международные обычаи и др.¹ (см. рис. 4).

Вышеуказанные международно-правовые нормы закрепляют и развивают принципы прав человека. В первую очередь, это обязательства государств предоставлять индивидам основополагающие права и свободы и не предпринимать действий, посягающих на эти права и свободы, не допускать какой-либо дискриминации, а также пресекать действия, нарушающие права человека. Помимо этого, устанавливается ответственность государств за невыполнение своих обязательств, определяются международные механизмы защиты прав человека.

¹ Хардамов С.О. Международно-правовые стандарты в области прав и свобод человека: лекция. М.: МЮИ МВД России, 1998. С.87.

Формирование системы прав человека и гражданина исторически происходило под воздействием целого ряда факторов, сопровождающих в целом процесс общественного развития. На сегодняшний день в рамках данной системы большинство сложившихся юридических конструкций рассматриваются как вполне устоявшиеся. Они нашли воплощение как в международном законодательстве, так и национальных законодательствах целого ряда стран. При этом следует отметить, что в зависимости от того или иного национального законодательства имеют место особенности в комбинациях (классификации) прав и свобод, что может вызывать определенные осложнения в ходе юридической защиты прав личности. Между тем, как справедливо подчеркивают ученые-юристы, в указанной ситуации требуется следующее взаимодействие: внутригосударственные системы должны согласовываться с международной, а последняя, продолжая развиваться, должна совершенствоваться с учетом новых достижений в системах прав человека всех стран мира¹. Процесс такого согласования может принять, например, форму гармонизации национальных законодательств с требованиями сложившегося международно-правового механизма защиты прав личности. В случае согласия государства на такого рода согласование перед ним неизбежно встанет вопрос об имплементации (осуществление или исполнение государством международно-правовых норм) общепринятых норм в сфере прав человека, ее средствах и методах, которые государство выбирает самостоятельно в зависимости от специфики национального законодательства.

Стандарты делятся на универсальные, т.е. признанные во всем мире (как правило, это нормативные акты, принятые ООН), и региональные, действие которых распространяется на определенный регион, обычно на территории какого-либо межгосударственного объединения (Совет Европы, Европейский союз, СНГ и пр.) Региональные стандарты часто бывают более конкретными, предусматривающими более строгую ответственность в рамках межгосударственного объединения для государств-нарушителей этих стандартов.

¹ Права человека: История, теория и практика. М., 1995. С.60.

Международные стандарты бывают в виде деклараций, международных договоров (пакты и конвенции), резолюций международных организаций, руководящих принципов.

Декларации принимаются обычно итоговым документом совещаний межгосударственных органов (например, резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН) и не имеют обязательной силы. Декларация – это свод принципов, определяющий дальнейшее направление развития международных отношений в определенной сфере. Государство может стараться приводить свое законодательство в соответствие с декларацией, но не обязано это делать.

Основу международной системы защиты прав человека составляют международные договоры (соглашения) – пакты и конвенции. Эти формы международно-правовых актов носят общеобязательный характер для всех государств, их ратифицировавших или к ним присоединившихся. На основе договоров создаются специализированные международные органы для контроля за соблюдением условий соглашений.

Так, в рамках ООН функционируют так называемые конвенционные органы по правам человека – семь комитетов, созданных на основании основных международных договоров ООН по защите прав человека для контроля за выполнением государствами обязательств по этим договорам:

Комитет по правам человека

Комитет по расовой дискриминации

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам

Комитет против пыток

Комитет по правам ребенка

Комитет по защите всех трудящихся мигрантов и членов их семей

Комитет по правам лиц с ограниченными возможностями.

Среди указанных комитетов один — Комитет по экономическим, социальным и культурным правам — создан не на основе международного договора, а решением (резолюцией) Экономического и социального совета (ЭКОСОС) — одного из главных органов ООН.

ООН осуществляет сегодня разнообразные виды деятельности, которые направлены на реализацию одной из главных ее уставных задач – содействие обеспечению и защите прав личности. Устав ООН, в силу особенностей его правовой природы и характера, не содержит конкретного каталога гарантированных человеку основных прав и свобод. Несмотря на это он все же стал одним из первых важнейших международно-правовых документов, в котором поставлен вопрос о необходимости универсального обеспечения прав личности, закреплен принцип всеобщего уважения прав и свобод всех людей, исключаящий дискриминацию личности¹. Важной задачей организации выступает сотрудничество государств в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного порядка (п. 3 ст. 1). Коллективные или индивидуальные действия государств в сфере международной защиты прав человека (ст. 56 Устава) становятся, тем самым, составной частью комплекса прогрессивных, демократических принципов международного права.

Объем прав человека, их реальное содержание и гарантии осуществления определяются, в конечном счете, характером социально-экономического строя государства, поэтому, естественно, объем прав и свобод, предоставляемых личности, различен в странах-участницах ООН. Каждое государство в зависимости от социально-экономических условий и уровня обеспечения прав и свобод человека регламентирует их объем и представляет определенные гарантии.

Первым в истории международных отношений документом, провозгласившим перечень прав и свобод человека, является Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В 1966 г. Генеральная Ассамблея приняла Пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Пакт о гражданских и политических правах. В этих документах также содержится перечень прав и свобод, которые должны предоставляться государствами-участниками всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, и отмечается, что государства обеспечат претворение в жизнь прав, признаваемых в пактах, путем принятия законодательных

¹ Устав Организации Объединенных Наций. М.: Юридическая литература, 1995. С. 17.

и иных внутренних мер (ст. 2)¹. В Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, 1970 г., толкующей и развивающей Устав ООН, подчеркивается, что «каждое государство обязано содействовать путем совместных и самостоятельных действий всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод...»².

В ряде международных документов и, в частности, в Уставе ООН специально подчеркивается, что государства обязаны предпринимать "совместные и самостоятельные" действия в сотрудничестве с Организацией для содействия всеобщему уважению и соблюдению основных прав и свобод человека (ст. 56 Устава ООН). Формулировка "самостоятельные действия" означает, что именно государства, и только они обязаны предпринимать меры для соблюдения основных прав и свобод человека³.

В рамках Совета Европы действует Европейский суд по правам человека – орган, призванный восстанавливать нарушенные права, созданный в соответствии с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Но не менее важная функция суда – выработка стандартов в области прав человека путем толкования указанной Конвенции и придания нового смысла содержащимся в ней положениям, включая содержание конкретных прав и свобод.

В соответствии с международным правом и на основе международного договора для осуществления сотрудничества в политической, экономической, культурной, научно-технической, правовой и иных областях были созданы международные организации, как объединение государств, имеющее необходимую для этого систему органов, права и обязанности, производные от прав и обязанностей государств, и автономную волю, объем которой определяется волей государств-членов.

¹ Права человека. Вопросы и ответы. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1990. С. 3-5.

² Международное право в документах. М., 1982. С. 6.

³ Ходарковский Д.В. Международные институты по контролю за соблюдением прав и свобод человека. Параметры становления и развития в современном миропорядке // Государство и право. 2004. № 12. С. 57.

В рамках Лиги Наций в 1919 г. была создана Международная организация труда, а в 1946 г. она стала первым специализированным учреждением Организации Объединенных Наций. Основной целью МОТ является международно-правовое регулирование труда в целях улучшения его условий. В задачи МОТ, согласно ее Уставу, входит осуществление международно-правового регулирования и защиты профсоюзных прав. Она действительно выполняет эту задачу, одобряя «профсоюзные» конвенции и рекомендации, принимая меры к их ратификации как можно большим числом государств-участников и исполнению (имплементации) ими норм конвенций в национальных законодательствах и на практике.

К международным органам относят следующие образования (см. рис. 5).

Комитет по правам человека образован в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года. Комитет принимает и рассматривает сообщения от лиц, являющихся жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте, при соблюдении следующих условий:

- 1) государство, чей гражданин подал жалобу в Комитет по правам человека, является участником Пакта и Протокола 1;
- 2) лицо, подавшее жалобу, исчерпало все имеющиеся внутренние средства правовой защиты (это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается);
- 3) жалоба не должна быть анонимной;
- 4) жалоба не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Комитет против пыток образован в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года.

Комитет против пыток в случае получения достоверной информации о систематическом применении пыток на территории государства-участника Конвенции вправе:

- 1) предложить государству-участнику сотрудничать в рассмотрении полученной информации;

2) назначить своих членов для проведения конфиденциального расследования с возможным посещением территории этого государства с его согласия, после расследования предоставить доклад Комитету и государству-участнику с результатами расследования;

3) ежегодно предоставлять краткий отчет о проведении расследований Генеральной Ассамблее ООН и государствам – участникам Конвенции.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин образован на основании Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации женщин 1979 года. Рассматривает все вопросы дискриминации в отношении женщин, реагирует на поступающие жалобы, сотрудничает с государствами-участниками в разрешении этих жалоб, выносит в ежегодном докладе Генеральной Ассамблее ООН свои предложения и рекомендации общего характера на базе изучения докладов и информации, получаемой от государств-участников.

Комитет по правам ребенка образован в рамках Конвенции о правах ребенка 1989 года. Комитет вправе:

1) запрашивать у государств-участников Конвенции информацию о выполнении ими требований Конвенции;

2) собирать и анализировать информацию о положении детей в различных странах;

3) на базе проведенного анализа вырабатывать соответствующие рекомендации для предоставления их Генеральной Ассамблее ООН;

4) сотрудничать в области защиты прав ребенка с различными правительственными и неправительственными правозащитными организациями.

Наряду с системой универсальных международных механизмов содействия неотчуждаемости прав человека существуют и региональные механизмы.

Старейшей региональной организацией является Совет Европы, созданный 5 мая 1949 г. Целями Совета Европы были провозглашены: достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов демократии; содействие экономическому и социальному прогрессу государств - членов СЕ; защита

и укрепление плюралистической демократии; поддержание и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод; развитие и укрепление европейского самосознания для формирования европейской культурной идентичности¹.

Совет Европы представляет собой сложный политико-правовой институт, хорошо структурированную и процедурно организованную организацию. Основным принцип Совета Европы, объединяющий в настоящее время несколько десятков государств, – принцип уважения прав человека и верховенства права. В соответствии с этим принципом Совет Европы защищает гражданские, политические, социальные и экономические права на основании механизма, закрепленного в Европейской конвенции о защите прав человека и базовых свобод 1950 года и Европейской социальной хартии 1961 года. Приоритетные направления деятельности Совета Европы – предупреждение нарушений прав человека на национальном уровне.

Система региональной защиты прав человека и базовых свобод в рамках Совета Европы функционирует на базе целого ряда документов, и прежде всего, обязательного конвенционного характера, центральным из которых является Европейская конвенция о защите прав и базовых свобод 1950 года, затем дополненная 11 протоколами. Это уникальная система общего права, развивающаяся благодаря прецедентному праву, она стала основой для формирования наиболее обширного и подробного свода судебных решений по сравнению с другими международными судебными органами по защите прав человека.

В результате вступления России в Совет Европы, подписания Европейской конвенции о защите прав и базовых свобод и ее ратификации (1998 г.) граждане Российской Федерации получили право обращения с жалобами в Европейский суд в Страсбурге. В мировом масштабе это пока единственный пример значительной передачи полномочий по обеспечению прав человека государствами национальному политическому сообществу. К сожалению, в Северной и Южной Америке и Африке региональные механизмы рассмотрения

¹ Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы/Институт Национальной Стратегии Реформ. М., 2001. С.72.

сообщений отдельных граждан и принятия по ним необходимых мер работают не столь успешно, а в Азии и в арабском мире вообще нет региональных комиссий по правам человека.

Европейский Суд по правам человека в качестве контролирующего органа был создан в 1954 году, но с возникновением новой большой Европы и в целях совершенствования судебного механизма Советы Европы в 1993 году на Венской встрече на высшем уровне было принято решение создать новый Европейский суд по правам человека. Реформа Суда завершилась 1 ноября 1998 года¹.

Европейский суд по правам человека состоит из такого числа судей, которое равно числу членов Совета Европы. Среди судей не должно быть более одного гражданина одного и того же государства.

Система правовой, в т.ч. судебной, защиты, предусмотренная Конвенцией, по своей природе является субсидиарной. Это значит, что защиту прав человека в качестве первой инстанции обеспечивают национальные органы, и прежде всего национальные суды². Компетенция Суда распространяется на дела, касающиеся толкования и применения Европейской конвенции.

11 мая 1994 года члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и базовых свобод, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность обращаться в Суд непосредственно. Согласно Протоколу, *Европейская комиссия по правам человека* упразднена и единственным органом, обеспечивающим соблюдение обязательств по Конвенции, стал Суд.

Существуют определенные обстоятельства, при наличии которых жалоба должна быть приемлемой:

- предметом жалобы должны быть события, ответственность за которые несет публичная власть одного из государств – членов Совета Европы;

- жалоба должна быть принята к рассмотрению только в случае, если были исчерпаны все доступные средства внутригосударственной

¹ Европейский суд по правам человека. Избранные решения. М.: Норма, Институт европейского права МГИМО, 2000. Т. 1. С. 646-647.

² Султанов А. Р. Защита прав, Европейский суд по правам человека. - М.: Статут, 2013. 544 с.

правовой защиты, и не позднее шести месяцев после принятия окончательного судебного решения, вынесенного в процессе обычного обжалования;

– жалоба не должна быть анонимной, однако если заявитель не желает разглашать своего имени, то должен указать это и предоставить информацию о причинах, объясняющих подобную просьбу.

Следовательно, к условиям приемлемости жалобы относятся критерии времени, лица, существа обращения, места, а также требование исчерпания внутренних средств правовой защиты. Порог приемлемости жалоб достаточно высок – в среднем не более 10% зарегистрированных жалоб признаются приемлемыми и бывают рассмотрены по существу.

С жалобой в Европейский суд может обратиться любое физическое лицо, в том числе не достигшее совершеннолетия, а также подвергавшееся каким-либо ограничениям правоспособности со стороны национальных органов власти.

В связи с ратификацией Конвенции¹ и в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека указом Президента РФ от 29 марта 1998 года учреждена должность Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ-СБСЕ) является общеевропейской организацией, в которую входят 55 государств-участников. Формально Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе открылось в Хельсинки 30 июля 1973 года, но идея создания такого совещания была поднята еще в 1950-е годы. Деятельность СБСЕ по вопросам гуманитарного характера о правах и свободах человека получила в его документах название «человеческое измерение СБСЕ».

Содружество независимых государств как региональная организация было создано 8 декабря 1991 года. Сегодня Содружество объединяет более десяти государств – ранее союзных республик СССР (не участвуют только государства Балтии – Литовская, Латвий-

¹ Глашев А.А. Европейская конвенция о защите прав человека и правоприменительная практика // Законодательство. 2012. № 6. С. 59-70.

ская и Эстонская республики и Грузия). Ст. 33 Устава СНГ предусмотрела создание Комиссии по правам человека как консультативного органа, призванного наблюдать за выполнением обязательств государств-членов в области прав человека. Данная Комиссия в контексте норм Конвенции СНГ о правах и базовых свободах человека от 26 мая 1995 года компетентна рассматривать как письменные запросы государств по вопросам нарушения прав человека, так и индивидуальные и коллективные обращения лиц, исчерпавших все доступные внутригосударственные средства правовой защиты. На базе представленной информации Комиссия готовит заключение.

Важной гарантией укрепления социального положения индивида и реализации основных прав и свобод выступает право каждого человека на социальное обеспечение.

Право на социальное обеспечение закреплено в ст. 9 Пакта об экономических, социальных и культурных правах и сводится преимущественно к обеспечению за счет общества тех, кто нуждается в материальной помощи и различного рода бесплатных услугах. Осуществление этого права является необходимым условием для реализации других прав, сформулированных в Пакте, а именно: права на удовлетворительный жизненный уровень, права на охрану и помощь семье, матерям и детям, права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

Во Всеобщей декларации прав человека весь этот комплекс прав перечислен, по сути дела, в одной статье: "Каждый человек, – гласит ст. 25 Декларации, – имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам".

Схематично изложенное в ст. 9 Пакта право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, является предметом целого ряда международных конвенций и рекомендаций, принятых МОТ.

Эти международные документы регулируют вопросы медицинского обслуживания, денежных пособий по болезни, беременности и родам, инвалидности, старости, в случае потери кормильца, получения производственной травмы, по безработице, семейных пособий. К таким документам всестороннего характера, охватывающим все эти виды пособий, относится Конвенция № 102 1952 г. "О минимальных нормах социального обеспечения" и Конвенция № 118 1962 г. «О равноправии в области социального обеспечения». В Конвенции № 102 предусматривается, что в случае ее ратификации государства должны обеспечить, по крайней мере, три из перечисленных в ней девяти видов пособий¹.

Представляется, что позиции различных государств мира в вопросе о соотношении международного и внутригосударственного права не отличаются однообразием. Однако не всегда корректно спорить о примате международного и внутригосударственного права. В международных отношениях примат безраздельно принадлежит международному праву, и ни одно государство мира не может строить нормальные цивилизованные отношения на международной арене только на основе своего внутреннего права.

Что же касается соотношения международного и внутригосударственного права того или иного государства, то этот вопрос решается иначе. Здесь многое, но не все зависит от позиции государства². Каждое государство, естественно, само принимает решение о ратификации определенных международных договоров и тем самым берет на себя конкретные международные обязательства, от выполнения которых оно не имеет права отказаться.

Более того, современное международное право объявляет массовые нарушения многих прав и свобод человека международными преступлениями. Лица, виновные в таких преступлениях, независимо от норм внутреннего права, несут уголовную ответственность.

Таким образом, несмотря на различие позиций государств в вопросе о соотношении международного и внутригосударственного

¹ Карташкин В.А. Международная защита прав и свобод человека. М., 1976. С. 70-72.

² Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С.127.

права, международное право постепенно становится универсальным, а его принципы и нормы – обязательными для всех государств-участников международного сообщества.



Рис. 1. Основные права человека и гражданина

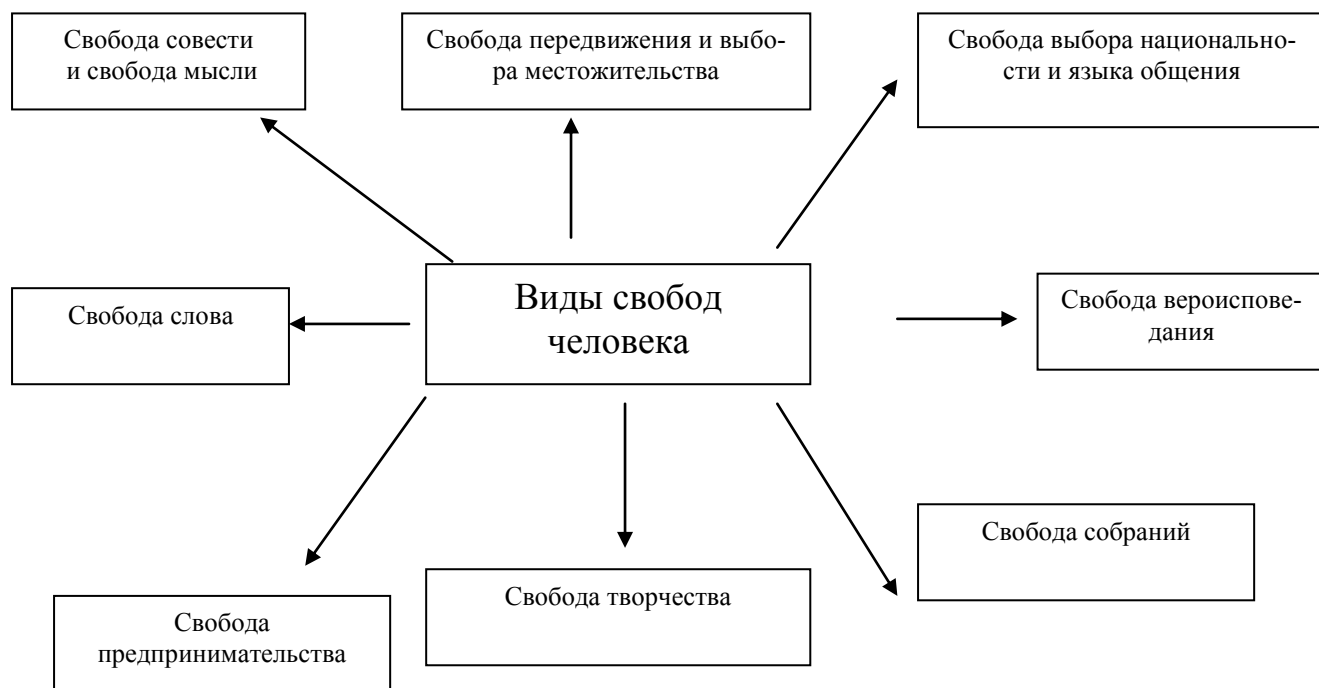


Рис. 2. Основные свободы человека и гражданина

Обязанность человека – это необходимость, предписывающая каждому человеку определенные виды и меру поведения, и ответственность за ненадлежащее его исполнение; безусловные для выполнения действия, по общественным требованиям или внутренним побуждениям.

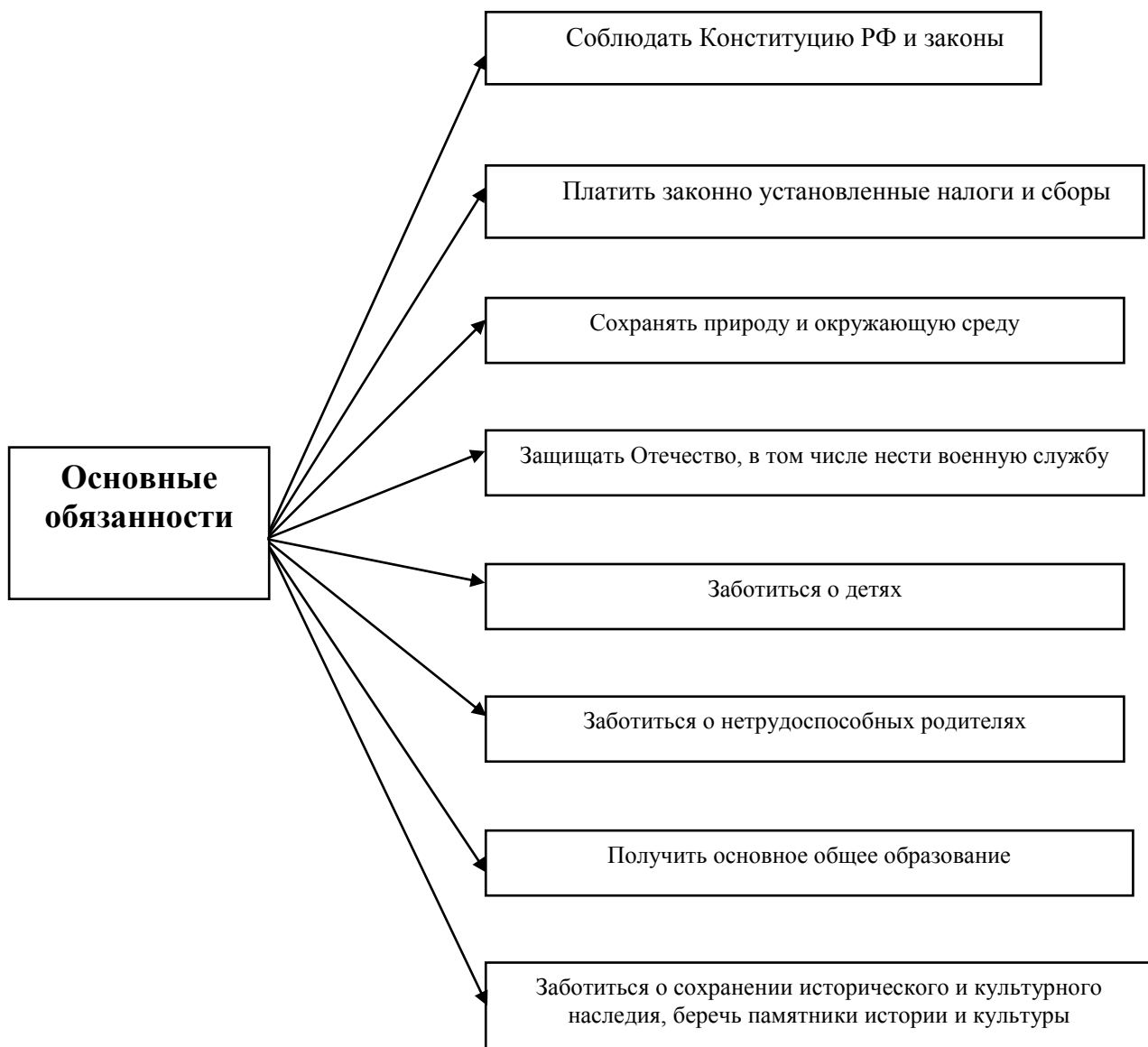


Рис.3. Основные обязанности гражданина

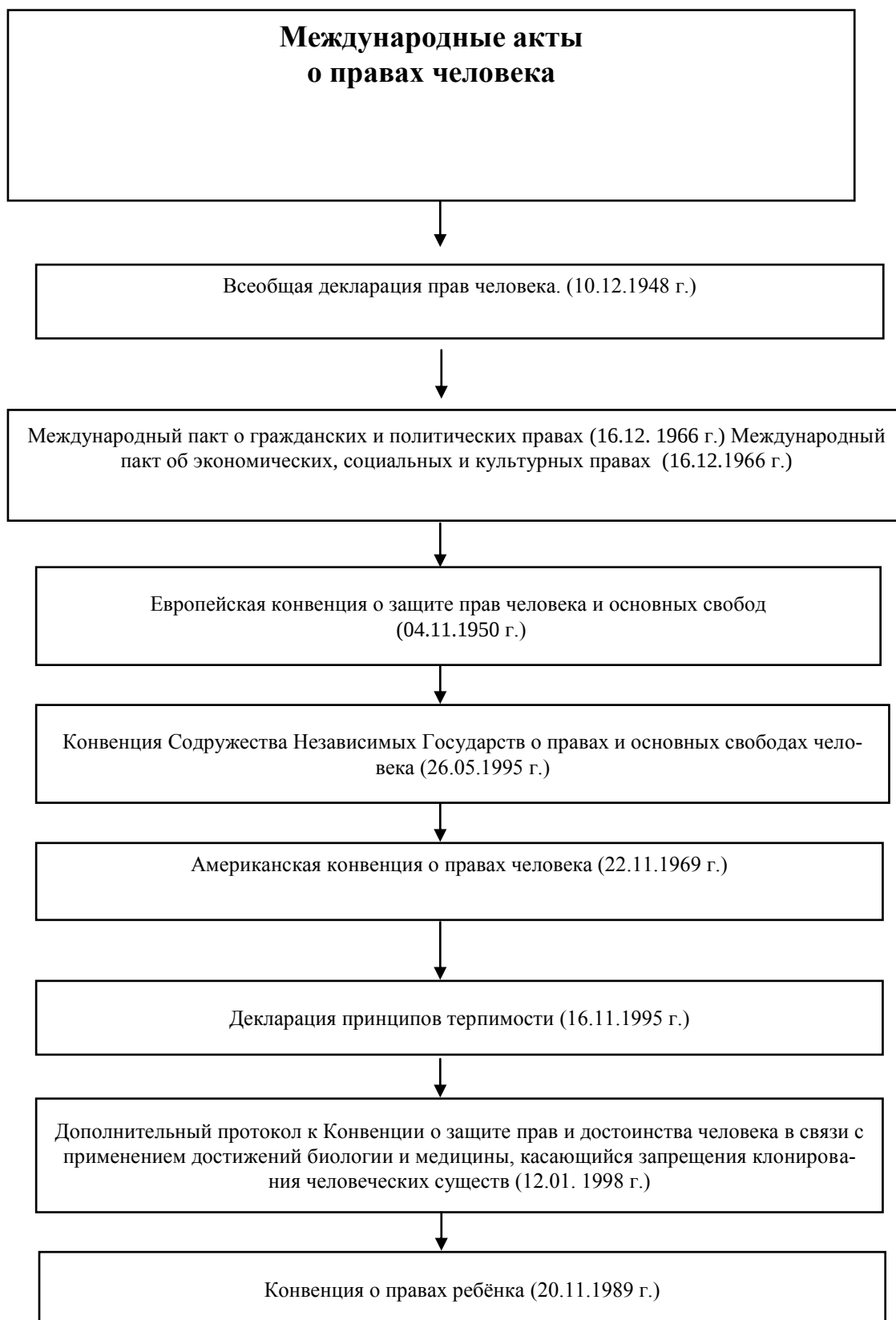


Рис. 4. Международные правовые акты в области защиты прав человека

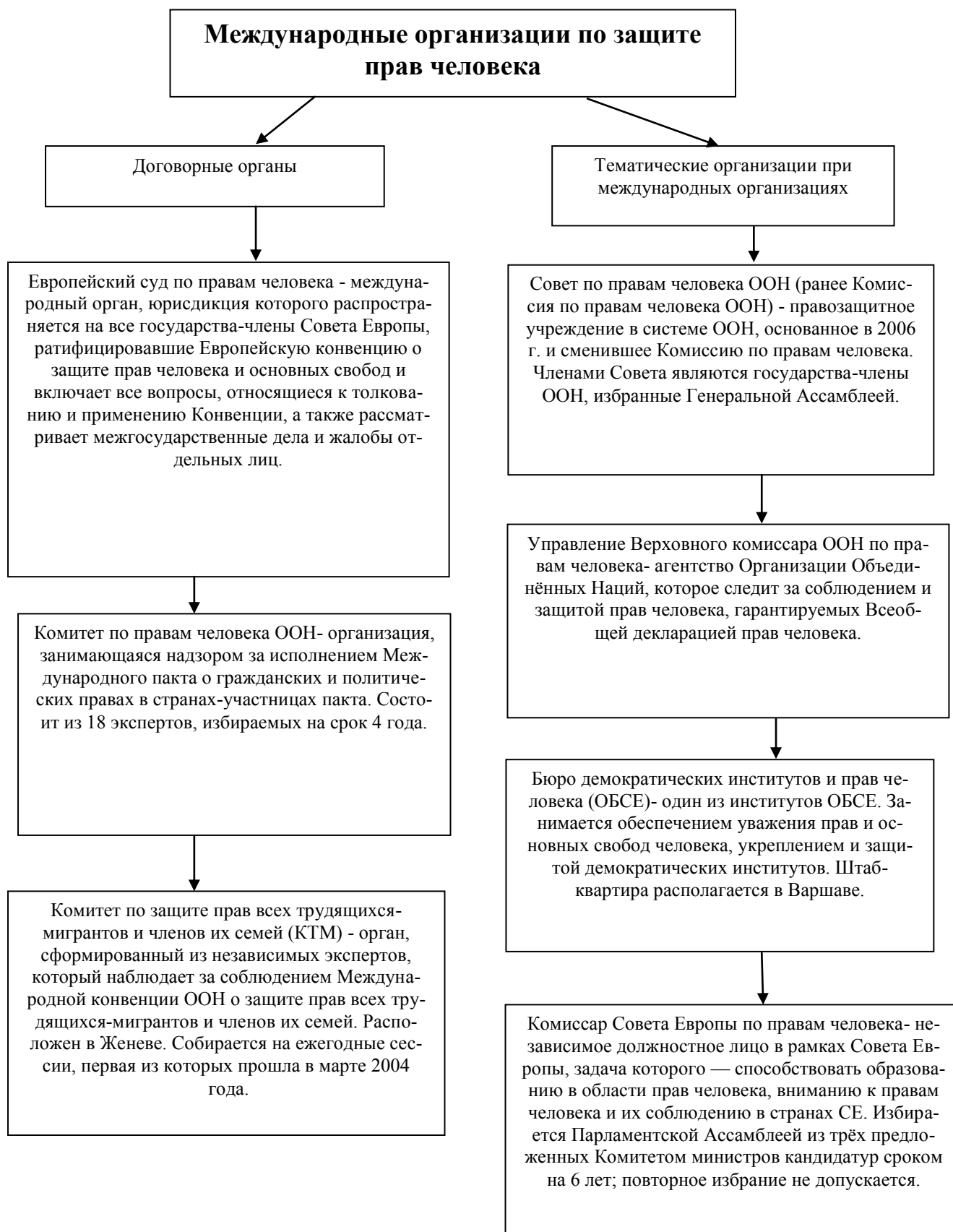


Рис. 5. Международные организации по защите прав человека

ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

2.1. Государство и его органы как ведущие гаранты прав и свобод человека и гражданина

Одним из фундаментальных принципов, основ конституционного строя Российской Федерации является обязанность признавать, соблюдать и защищать конституционные права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Эту обязанность призваны воплощать в жизнь все органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также действующие в стране, признанные законом общественные объединения. Они должны обеспечивать и защищать права и свободы человека в границах своих полномочий только им присущими способами, методами и средствами. Весь комплекс прав, свобод и обязанностей человека и гражданина гарантируется государством. Это прерогатива, а точнее, главная конституционная обязанность государства, предусмотренная Конституцией Российской Федерации (ст. 2), – одна из основных функций и ведущее направление ее деятельности. Таким образом, главной задачей государства должно быть соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Государство является единственным субъектом, в чью компетенцию входит обязанность гарантировать осуществление прав и свобод человека и гражданина. Государство обязано создавать правовые, политические, культурные, экономические, социальные гарантии для осуществления прав и свобод человека. Система гарантий реализуется через деятельность государства (см. рис. 6).

Гарантии прав и свобод человека и гражданина представляют собой систему норм, принципов, условий и требований, обеспечивающих в своей совокупности соблюдение прав, свобод и обязанно-

стей человека и гражданина. Гарантированность предстает важнейшим признаком, свойством прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, необходимым качеством среды их окружения.

Обеспечение какого-либо явления или процесса принято связывать с созданием необходимых для его успешной реализации условий, совершением по отношению к нему в связи с этим определенных положительных действий.

Всякое демократическое государство обязано создавать необходимые правовые предпосылки для реализации прав и свобод человека.

В таком государстве все равны перед законом, несут равные обязанности по закону и подлежат равной законодательно установленной ответственности. Связь законности с демократией состоит в том, что сами законы и требования их соблюдения выражают волю большинства народа. Законность служит утверждению демократии:

- охраняет демократические права граждан, общественных движений и организаций;
- обеспечивает приоритетное значение парламентских актов;
- гарантирует соблюдение демократических процедур в право-творческой и в правоприменительной деятельности государства.

Государство осуществляет свои функции (в частности, функцию гарантий прав личности) при помощи специальных органов государства.

Круг прав и свобод личности разнообразен. Он включает права и свободы, закрепленные в самой Конституции, например, право на жизнь, достоинство, свободу личности, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, право на жилище, свободу передвижения, право на свободу мысли и слова и многие другие. Эти конституционные нормы соответствуют общепризнанным мировым стандартам прав и свобод. Под защитой государства находятся также такие права и свободы, которые закреплены в законах, других нормативных правовых актах, в актах индивидуального характера, которыми персонально предоставляются те или иные права.

Представляется, что под государственной защитой прав и свобод понимается направленная на это деятельность всех ветвей государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Каждая из них, действуя самостоятельно, должна в то же время направлять свои усилия на то, чтобы предоставляемые гражданам права и свободы не оставались простой декларацией, а предоставлялись и защищались на деле. Такое понимание вытекает из анализа статьи 18 Конституции РФ, где говорится о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и судебной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Важнейшее значение в связи с этим принадлежит органам законодательной власти Российской Федерации и ее субъектов. Именно они призваны создать полную и четкую правовую базу, обеспечивающую конкретизацию и развитие конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина. Речь идет и об отдельных законах, и о кодифицированных актах, например, Гражданском кодексе, Семейном кодексе и других. В субъектах РФ имеются свои органы законодательной власти, призванные издавать такие нормативные акты, которые способствуют реализации личностью своих прав. Все это должно обеспечивать защиту прав и свобод на всех уровнях власти.

Особая роль в защите прав и свобод человека и гражданина принадлежит Президенту Российской Федерации как гаранту прав и свобод человека и гражданина. Как глава государства Президент обладает широкими полномочиями и имеет большие возможности для выполнения этой обязанности. В его непосредственном подчинении имеется аппарат, в частности, специальные структурные подразделения, способствующие ему в исполнении этой важнейшей государственной задачи. Например, подразделения, которые занимаются рассмотрением поступающих к Президенту жалоб, предложений и других обращений по вопросам гражданства. Например, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ, реабилитации жертв политических репрессий и другие.

Конституция предусматривает существование высокой государственной должности Уполномоченного по правам человека в Россий-

ской Федерации, который наделен широкими правами по разрешению жалоб, расследованию фактов нарушения прав человека органами государственной власти. В следующей главе подробно рассмотрим понятие, виды и правовую основу института Уполномоченного по правам человека в РФ.

Многие вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина разрабатываются и решаются на уровне Правительства Российской Федерации и его аппарата. В этом участвуют практически все его министерства и ведомства. Министерство внутренних дел как орган исполнительной власти также принимает непосредственное участие в деле обеспечения гарантий прав личности.

Как уже отмечалось ранее, Конституция Российской Федерации устанавливает, что в России гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 45). Для органов внутренних дел исполнение данного положения Основного Закона государства является первостепенной задачей. Органы внутренних дел занимают особое место в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина. Это, прежде всего, объясняется тем, что в современных условиях становления российской государственности происходит усиление социальной функции органов внутренних дел, которые не только защищают, но и обеспечивают права и свободы личности.

Органы внутренних дел Российской Федерации относятся к исполнительной ветви власти. Они осуществляют различные функции. Деятельность органов внутренних дел направлена на выработку и реализацию государственной политики, нормативно-правовое регулирование, разработку программ в миграционной сфере и др.

Некоторые нормы, формулируемые как принципы деятельности полиции, могут быть отнесены к гарантиям обеспечения прав и свобод человека и гражданина, вовлеченных в сферу деятельности полиции. Это, например, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п. 3 ст. 5); обязанность информирования гражданина о своей должности, звании, фамилии и обязанность предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение (подп. 1 п. 4 ст. 5);

запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п. 6 ст. 5); обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п. 7 ст. 5).

Ряд специальных гарантий содержит Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: проявление уважения, вежливости, тактичности по отношению к гражданам, оказание им в пределах служебных полномочий содействия в реализации их прав и свобод (п. 3 ч. 1 ст. 13); запрет на оказание предпочтения каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам (п. 4 ч. 1 ст. 13); уважение к национальным обычаям и традициям, учет культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, недопущение действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие (п. 6 ч. 1 ст. 13).

Одним из условий соблюдения прав и свобод человека и гражданина является четкое исполнение сотрудниками полиции возложенных на них обязанностей.

Анализ норм закона о правах и обязанностях сотрудников полиции позволяет сделать вывод о законодательно закреплённом превалировании обязанностей (42) над правами (37). Однако надо сказать, что норма об обязанностях полиции носит императивный, исчерпывающий характер, закон определяет, что иные обязанности могут быть возложены на полицию только при внесении изменений в действующую редакцию ст. 12 Закона, тогда как при закреплении перечня прав используется диспозитивный подход, предполагающий возможность обладания сотрудниками полиции иными правами, помимо перечисленных в ст. 13 ФЗ «О полиции».

К такому выводу мы приходим путем анализа используемых законодателем приемов законодательной техники в виде конструкций диспозитивного характера, таких как: «использовать другие формы

охраны общественного порядка» (п. 6 ч. 1 ст. 13), «применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях» и т. п.

Все закрепленные в законе обязанности полиции конечной целью своего правового воздействия имеют защиту прав и свобод человека и гражданина.

Анализ законодательства и практика работы различных служб органов внутренних дел позволяют определить следующие основные направления (функции) деятельности органов МВД РФ по обеспечению реализации, охране и защите прав и свобод личности:

- защита человека, его жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов независимо от пола, возраста, национальной принадлежности и т.д.;
- недопущение в своей деятельности незаконных ограничений и нарушений прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- непосредственная охрана декларируемых Основным Законом РФ (Конституцией) прав, свобод и интересов граждан;
- обеспечение необходимых условий реализации гражданами соответствующих видов прав, свобод и законных интересов.

Органы внутренних дел, по сравнению с другими правоохранительными органами, решают наиболее широкий круг вопросов, связанных с защитой прав, свобод и законных интересов граждан. Пути решения этих вопросов разнообразны, так как каждый из аппаратов системы МВД выполняет, кроме общих для всех служб, и свои специальные задачи. Можно выделить следующие сферы деятельности органов внутренних дел: административная, оперативно - розыскная, профилактическая, производства дознания и предварительного следствия, исполнения наказания, разрешительная и др.

Важное место среди органов, гарантирующих права личности, занимает прокуратура Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской

Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹.

Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (в том числе и законов, затрагивающих права и свободы личности в Российской Федерации);

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно - розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (для исключения нарушения прав личности на стадии предварительного расследования, при производстве оперативно - розыскных мероприятий и т.д.);

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (например, в следственных изоляторах, исправительно - трудовых учреждениях и т.д.);

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: ред. от 18.04.2018. URL: [http:// www Consultant.ru](http://www.Consultant.ru).

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно - процессуальным законодательством Российской Федерации (в случае обнаружения преступления, то есть нарушения чьих - либо прав прокурорский работник имеет право возбудить уголовное дело и произвести предварительное расследование с последующей передачей уголовного дела в судебные органы);

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокурорские работники в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Прокурор не только рассматривает и проверяет жалобы и иные обращения граждан о нарушении прав и свобод личности, но и разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод.

Однако необходимо заметить, что органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Использование права на обращение за защитой своих прав и свобод в суд и иные органы в ряде случаев требует от них правовой подготовки, знания законов, определенных процессуальных правил и т.д. Это обстоятельство также учтено в Конституции, ст. 48 которой гарантирует каждому получение квалифицированной юридической помощи. Юридическая помощь требуется во многих сферах жизни человека. Такую помощь призваны оказывать работающие в юридических консультациях или имеющие лицензии на занятие частной практикой адвокаты.

Согласно ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" от 31.05.2002 N 63-ФЗ данная организация в Российской Федерации призвана оказывать юридическую помощь физическим и юридическим лицам.

Юридическая помощь, оказываемая адвокатами гражданам и организациям, разнообразна. Это консультации, разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству, составление заявлений, жалоб и других документов правового

характера, представительство в судах, других государственных органах по гражданским делам и делам об административных правонарушениях, участие в предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, представителей потерпевших, гражданских истцов, ответчиков и т.д. В ряде случаев юридическая помощь оказывается бесплатно. В настоящее время роль адвоката значительно возросла, и это доказывает, что наше государство постепенно становится действительно правовым.

Важной государственной гарантией прав и свобод человека и гражданина является судебная защита. Правосудие в любом цивилизованном государстве есть наиболее эффективная и демократическая форма защиты прав и свобод личности.

Согласно части 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод». Гарантия судебной защиты является одной из самых эффективных мер реализации провозглашенных в Конституции положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита - обязанность государства.

Гарантия судебной защиты означает, с одной стороны, право гражданина подать жалобу в соответствующий суд и, с другой стороны, обязанность суда рассмотреть эту жалобу и принять по ней законное, справедливое и обоснованное решение.

Под судами как органами судебной власти, осуществляющими защиту прав и свобод граждан, подразумеваются все суды, образованные в соответствии с требованиями закона.

Таковыми судами являются суды общей юрисдикции, арбитражные и конституционные (уставные) суды. Эти суды имеют различные полномочия и осуществляют правосудие в различных процессуальных формах, но все они в пределах своих полномочий стоят на страже законных прав и свобод человека и гражданина. Перечень дел, входящих в сферу деятельности судов, постоянно растет. Обращение к судам как к защитникам прав и свобод личности стало повседневным явлением, так как очевидно преимущество судебного порядка обжалования перед административным. Главное из них - самостоятель-

ность и независимость судебной власти от законодательной и исполнительной властей.

Гарантии независимости судебной власти обеспечиваются предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия: запретом вмешательства в осуществление правосудия, установленным порядком прекращения полномочий судьи, неприкосновенностью судьи, предоставлением судье различного рода материального и социального обеспечения и т.д.

Судебное разбирательство производится на основе закрепленных в Конституции принципов судопроизводства: гласности, открытости, состязательности, равноправия сторон и других.

Применительно к рассматриваемой проблеме необходимо сказать, что под каждым, кому гарантируется судебная защита, понимается любое лицо. Для закона безразлично, работает человек на предприятии любой формы собственности или не работает, находится на свободе или отбывает наказание в местах лишения свободы, есть ли у человека место жительства или нет, в какой социальной прослойке общества человек находится и т.д. Право на обращение в суд за защитой своих прав имеют как граждане Российской Федерации, так и лица без гражданства и иностранные граждане.

На основании вышеизложенного следует отметить, что, несмотря на имеющиеся в настоящее время проблемы и противоречия современного этапа развития Российского государства, сам факт официального признания им неотъемлемых прав и свобод человека послужил основой для воплощения принципов правового государства и идей гражданского общества в реальной действительности.

2.2. Место и роль правоохранительных органов в системе защиты прав и свобод человека и гражданина

Органы внутренних дел, занимая ключевое место в системе правоохранительных органов Российской Федерации, осуществляют значительный объем работы по профилактике, предупреждению и пресечению преступности, защите прав и свобод личности, по борьбе с различными правонарушениями. Органы внутренних дел создаются и

функционируют в качестве государственных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере внутренних дел.

Деятельность органов внутренних дел имеет несколько отличительных черт:

- осуществление деятельности органов внутренних дел носит государственно-властный характер;

- урегулированность деятельности нормами права, которые, в свою очередь, являются правовой основой механизма обеспечения прав и свобод гражданина;

- многосубъектность (полиция, следственные органы, дознание, миграционная служба и др.).

Подразделения органов внутренних дел своими практическими действиями выполняют охранительную функцию, а именно:

- несут патрульно - постовую службу по охране общественного порядка;

- проводят оперативно - розыскные мероприятия по раскрытию и пресечению преступлений;

- регулируют дорожное движение;

- охраняют общественную безопасность т. д.

Основные функции, выполняемые органами внутренних дел, должны быть согласованы с поставленными перед ними задачами и направлены на их реализацию. В сфере обеспечения прав и свобод граждан органы внутренних дел осуществляют следующие функции:

- борьба с противоправными посягательствами на жизнь, здоровье, честь, достоинство;

- организация и проведение профилактики правонарушений;

- охрана общественного порядка, обеспечение правомерного поведения людей в общественных местах, населенных пунктах;

- обеспечение безопасности дорожного движения, противопожарной безопасности, правил пользования материалами, веществами и предметами, подпадающими под разрешительную систему;

- осуществление надзора за соблюдением актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность;

- проведение дознания и следствия в пределах определенной законом компетенции;

- охрана личного имущества граждан по договорам;
- обеспечение наряду с другими органами государства режима чрезвычайного положения и т.д.¹.

Органы внутренних дел при выполнении своей функции - обеспечение прав и свобод гражданина - наделены такими полномочиями, которые не присущи другим исполнительным органам власти. Так, в целях защиты прав гражданина они осуществляют уголовно-юрисдикционную деятельность в форме предварительного следствия, которая представляет собой досудебную стадию правосудия.

В последние годы органам внутренних дел часто приходится работать в условиях стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, в таких случаях работники органов внутренних, независимо от званий и должностей, могут выступать в качестве непосредственных исполнителей практических задач по обеспечению прав и свобод граждан. Кроме того, особенностью полномочий в сфере обеспечения прав и свобод гражданина является то, что некоторые из них не предполагают мер, связанных с воздействием на политические, моральные взгляды граждан (например, свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). Их основное назначение состоит в устранении негативных факторов, затрудняющих свободное пользование гражданами своими правами и свободами.

Органы внутренних дел являются неотъемлемой частью, важнейшим элементом механизма обеспечения прав и свобод гражданина. Данное положение подтверждается ролью и местом органов внутренних дел в исследуемом механизме. Вопрос о деятельности органов внутренних дел в теории государства и права, да и в других отраслях права разрабатывается довольно давно.

Весь широкий спектр внешнего выражения полномочий проявляется в двух видах форм деятельности органов внутренних дел: правовых и неправовых. При этом правовые формы деятельности - это проводимые на основе и во исполнение закона властные действия, которые создают новые правовые нормы, порождают, изменя-

¹ Адмиралова И.А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции: монография. Домодедово: ВИПК МВД России, 2015. С. 58.

ют, прекращают правовые отношения или являются необходимыми условиями для наступления указанных правовых последствий.

Отдельную группу форм деятельности органов внутренних дел составляют так называемые неправовые формы, широко используемые на практике. Они не связаны с реализацией распорядительных полномочий органов внутренних дел и не приводят к установлению юридических фактов. Хотя формы сами по себе непосредственных юридических последствий и не вызывают, они могут быть юридически опосредованы, то есть несут вспомогательный, промежуточный характер.

К примеру, в деятельности полиции неправовые формы являются составной частью их правоприменительной деятельности и выполняются большей частью административно-хозяйственным персоналом, не влекут за собой никаких юридических последствий, имеют потенциальную возможность для их эффективного применения, а также требуют дополнительной конкретизации.

Место органов внутренних дел в качестве элемента механизма обеспечения прав и свобод граждан определяется установленной законодательством компетенцией, которая представляет собой предмет их ведения и совокупность их полномочий, вместе взятых.

Права и обязанности органов внутренних дел проявляются как допустимые пределы воздействия на предмет ведения. Их права носят одновременно характер обязанностей, в отличие от прав и обязанностей граждан. Это обусловлено тем, что государство действует через свои органы, возлагая на них определенные обязанности, для выполнения которых государственные органы и наделены соответствующими правами.

Что касается «предмета ведения», то под ним принято понимать круг общественных отношений, в рамках которых действует государственный орган.

В компетенцию органов внутренних дел входят только те права и обязанности, которые определяются правовыми актами, регламентирующими их деятельность. Поэтому при определении компетенции органов внутренних дел важно подчеркнуть правовую природу их полномочий. Применительно к органам внутренних дел содержание их предмета ведения составляют общественные отноше-

ния в сфере укрепления законности, охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, обеспечение прав и законных интересов граждан, государственных интересов и др.

Компетенция определяется общими типовыми и индивидуальными положениями о том или ином органе внутренних дел, а также специальными законодательными и иными нормативными актами, которые выделяют круг прав и обязанностей ряда органов, действующих в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В своей деятельности все органы внутренних дел руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными и иными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, актами Министерства внутренних дел России и других министерств и ведомств, положениями о соответствующих службах в органах внутренних дел, а также международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с компетенцией органы внутренних дел призваны осуществлять следующие основные задачи:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- противодействие преступности;
- охрана общественного порядка, собственности;
- обеспечение общественной безопасности;
- оказание помощи каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств;
- содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав¹ (см. рис. 7).

Место органов внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод личности в значительной степени определяется и методами их деятельности, включая способы, средства, применяемые для осу-

¹ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. URL: <http://www.Consultant.ru>.

ществления возложенных на них задач. Основные методы: убеждение и принуждение, однако с особенностями их содержательного наполнения и взаимосочетания между собой.

Под методами деятельности органов внутренних дел понимается совокупность способов и приемов, осуществление ими своих функциональных обязанностей.

Убеждение заключается в воздействии сотрудников на волю и сознание людей с целью побуждения их к осмысленному поддержанию и соблюдению правопорядка, прав и свобод других граждан, отказу от противоправных действий и т. д. Данная деятельность достаточно многообразна (пропаганда безопасности дорожного движения, опубликование комплексных отчетов о работе органов внутренних дел перед населением и т.д).

Органы внутренних дел в качестве гаранта прав и свобод гражданина применяют и принудительные меры. Используемое здесь на законных основаниях юридическое и особенно физическое принудительное воздействие как правило, обнаруживает для его претерпевающих лиц - правонарушителей - достаточно выраженные карательные свойства с вытекающими ограничениями, нежелательными последствиями для таких лиц (получение телесных повреждений при оказании сопротивления сотрудникам органов внутренних дел, заключение под стражу, наложение ареста на имущество и т. д.).

Убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что дает основания для выделения более конкретных видов методов этой деятельности. Так, по характеру управляющего воздействия выделяют организационные методы (координация, согласование, инструктирование и др.), психологические методы (психологическое побуждение, мотивация, авторитет и др.), административные и экономические методы. Все методы должны соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

Деятельность органов внутренних дел является одним из важнейших элементов механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина, поскольку охрана общественного порядка и борьба с преступностью являются реальными средствами защиты граждан, их

прав и свобод от преступных и иных противоправных посягательств. Именно поэтому вся работа органов внутренних дел и их подразделений основана на строжайшем соблюдении законности. Реализация этого принципа деятельности органов внутренних дел обеспечивается комплексом организационно-управленческих, экономических, воспитательных и иных мер, а также внутриведомственным контролем, надзором прокуратуры.

Законность правоохранительной деятельности в целом и в борьбе с преступностью в частности можно определить как основанный на Конституции и других правовых актах режим функционирования правоохранительных органов и их должностных лиц, в процессе которого обеспечивается соблюдение и исполнение правовых законов. Точное исполнение законов органами внутренних дел предполагает выбор наиболее целесообразных путей и средств достижения установленных правом целей.

Законность имеет ряд принципов. Рассмотрим ряд универсальных принципов, которые наиболее полно и адекватно отражают смысл, содержание и роль законности. Это:

- 1) единство законности;
- 2) гарантированность основных прав и свобод граждан;
- 3) неотвратимость наказания за совершенное правонарушение;
- 4) недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

По поводу принципа единства законности следует заметить, что его предпосылками являются наличие легитимной государственной власти и единство правовой системы общества. Именно степень общности этих институтов определяет эффективность и содержательность данного принципа. Содержание единства законности составляют также общеобязательность требования действующего законодательства для всех субъектов правовых отношений.

Применительно к рассматриваемым нами проблемам можно сказать, что сотрудник органов внутренних дел при исполнении своих обязанностей должен руководствоваться Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, которые распространяют

свою юридическую силу на всей территории России, при этом нельзя забывать и о законодательстве субъектов Российской Федерации.

Принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение характеризует юридическую природу законности и определяется деятельностью общественных и государственных институтов по ее осуществлению. Суть данного принципа в том, что любое совершенное противоправное деяние должно быть раскрыто, а виновные в совершении данного правонарушения должны понести адекватную содеянному ответственность. Причем государство применяет меры принуждения в строго индивидуальном порядке на основании фактических доказательств и сообразно действующему законодательству. Вместе с тем следует заметить, что принцип неотвратимости юридической ответственности далеко не всегда находит свое выражение, особенно в отношении неисполнительных должностных лиц, и как правило, высокого ранга.

Существенное значение для понимания законности имеет принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности. Он указывает на политико-правовую сущность данной проблемы, а для участников отношений в соответствии с нормами права предоставляет возможность принять наиболее целесообразное решение и вариант поведения применительно к фактическим обстоятельствам и в рамках закона. Наиболее ярко проблемы данного принципа видны при проведении оперативно - розыскных и иных мероприятий, которые осуществляют органы внутренних дел. Например, сотруднику уголовного розыска целесообразно войти в квартиру для производства осмотра с целью обнаружения следов предполагаемого преступления, но возникает вопрос, законно ли будет данное вторжение, если, предположим, не возбуждено уголовное дело, нет конкретной информации о том, что в данной квартире занимаются преступной деятельностью и т.д.

При производстве дознания и предварительного следствия центральное место в обеспечении прав и свобод гражданина, его законных интересов принадлежит процессуальным гарантиям законного привлечения лица в качестве обвиняемого. Необходимыми составляющими правоприменения при этом выступают не только

нормы процессуального закона, но и гарантии обеспечения прав и свобод гражданина, имеющиеся в конституционном, гражданском, административном, уголовном и других отраслях российского права. Совокупность норм, обеспечивающих законность привлечения лица в качестве обвиняемого, в данном случае охватывает такие средства, применение которых нацелено, прежде всего, на то, чтобы ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности, никто не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному ограничению в правах и свободах. Этот процесс включает в себя не только недопущение привлечения невиновного к какому-либо виду ответственности, но и гарантии прав, свобод и законных интересов виновного в совершении преступления.

Органы внутренних дел тесно взаимодействуют с судебной властью. Основную работу по оказанию содействия суду в осуществлении правосудия проводят именно органы внутренних дел, когда, например, органы дознания, следствия обеспечивают суд процессуальными доказательствами. Взаимодействие органов внутренних дел с судами в этих сферах регулируется Уголовно-процессуальным кодексом РФ¹.

Некоторые важнейшие вопросы взаимодействия судов и органов внутренних дел урегулированы и непосредственно Конституцией Российской Федерации. Это касается таких действий, осуществляемых органами дознания и предварительного следствия органов внутренних дел, как избрание меры пресечения - заключение под стражу (арест), дальнейшее содержание под стражей, которые допускаются только по судебному решению (ч.2 ст. 22 Конституции РФ). Предполагается, что представитель судебной власти оценивает обоснованность возбуждения уголовного преследования объективно, нейтрально и непредвзято, что не может быть сделано полицией в силу обвинительной природы ее функций.

Взаимодействие органов внутренних дел и судов также выражается через обязанность полиции в пределах своей компетенции ис-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: ФЗ РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ. URL: <http://www.Consultant.ru>.

полнять определения судов, постановления судей, осуществлять привод лиц, уклоняющихся по вызову, исполнять определения (постановления судьи, суда) об административном аресте. За пределами указанных обязанностей остаются и другие формы содействия суду - например, вручение судебных повесток лицам, вызываемым в суд.

Самостоятельным институтом надзора за соблюдением законов выступает прокуратура, деятельность которой определяется Федеральным законом от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

Конституция Российской Федерации не относит прокуратуру к системе законодательной, исполнительной и к судебной ветвям власти. Она представляет собой самостоятельный федеральный орган. Без нее не может обойтись ни одна ветвь власти.

Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Сущность надзорной функции состоит в деятельности прокурора по проверке соблюдения законов, установлению готовившихся или совершенных правонарушений, их правовой оценке, а также в требовании к соответствующим органам и должностным лицам о принятии мер к устранению выявленных нарушений.

Особенность осуществления надзора за исполнением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина проявляется в том, что позиция прокурора проходит апробацию в суде. Только после принятия судебного решения она приобретает обязательный характер. Прокурорский надзор, в отличие от судебного контроля, который по своему назначению носит выборочный характер (распространяется только на отдельные меры процессуального принуждения и вступает в действие только в связи с обращениями граждан), имеет всеобъемлющий и регулярный характер.

За последние годы законодательно расширились направления деятельности прокуратуры: в компетенцию включены надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, надзор за исполне-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: ред. от 18.04.2018. URL: <http://www.Consultant.ru>.

нием законов руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, надзор за исполнением законов судебными приставами, возвращена в полном объеме функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и т.д.

Взаимоотношения органов внутренних дел с прокуратурой являются очень тесными и практически повседневными. Они рассматриваются, главным образом, в двух аспектах.

Во-первых, деятельность всех составных частей органов внутренних дел поднадзорна прокуратуре.

Во-вторых, органы внутренних дел и прокуратура выполняют общие задачи по борьбе с преступностью.

Осуществляя надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом, прокуратура надзирает, главным образом, за деятельностью полиции, в ведении которой находятся места содержания задержанных - изоляторы временного содержания (ИВС). Прокуратура осуществляет общий надзор практически за всеми составными частями органов внутренних дел¹.

В своей надзорной деятельности в отношении органов внутренних дел прокурор обладает широкой компетенцией.

Осуществляя надзор, прокурор вправе выносить протесты и представления. Протест на противоречащий закону правовой акт органов внутренних дел подлежит обязательному рассмотрению не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления (ст. 23 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). По представлению прокурора об устранении нарушений закона отдел внутренних дел, в отношении которого вынесено это представление, обязан не позднее, чем в месячный срок принять конкретные меры по устранению нарушений закона (ст. 24 ФЗ «О прокуратуре»).

По ряду вопросов органы внутренних дел могут взаимодействовать с пограничными органами Федеральной службы безопасности (далее - пограничные органы). Так, например, п.5 ст. 128 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Рос-

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: ред. от 18.04.2018. URL: <http://www.Consultant.ru>.

сийской Федерации» от 1 апреля 1993 года устанавливает, что органы внутренних дел оказывают содействие пограничным органам в проведении мероприятий по охране Государственной границы, борьбе с нелегальной деятельностью через нее, розыску лиц, нарушивших пограничный режим Государственной границы, в выяснении и проверке обстоятельств правонарушений граждан, задержанных в административном или в уголовно-процессуальном порядке. Помимо этого, органы внутренних дел информируют пограничные войска о состоянии правопорядка в приграничных районах Российской Федерации, выявленных противоправных действиях, преступных группах и лицах, имеющих противоправные устремления в отношении Государственной границы и пограничных войск, а также осуществляют контроль за соблюдением пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Также органы внутренних дел обеспечивают по представлениям пограничных органов временное ограничение или воспреещение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или воспрепятствовании незаконным массовым пересечениям Государственной границы; обеспечивают общественный порядок при проведении на Государственной границе и в пограничных районах Российской Федерации массовых мероприятий федерального или международного характера; обеспечивает правопорядок в приграничных районах при возникновении чрезвычайных ситуаций, введении режима чрезвычайного положения; участвуют в правовом воспитании населения приграничных районов Российской Федерации, профилактике совместно с пограничными органами правонарушений на Государственной границе и в пунктах пропуска через нее¹.

Положением о Федеральной службе безопасности в Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации в ав-

¹ О государственной границе Российской Федерации: закон РФ № 4730-1 от 01.04.1993. URL: <http://www.Consultant.ru>.

густе 2003 года, определяются функции ФСБ, большинство из них направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина¹.

Приоритетные направления деятельности сегодня - борьба с международным терроризмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков. На первый план выходит сейчас и задача обеспечения экологической безопасности. Ни одно государство в мире не может самостоятельно противостоять этим угрозам, поэтому главной проблемой сегодня является обеспечение эффективного сотрудничества в данных сферах. Особенно важно четкое взаимодействие правоохранительных органов в экстремальных ситуациях, когда под угрозой оказываются жизни многих людей: при захвате заложников, других террористических акциях, при разоружении незаконных вооруженных формирований, бандитских группировок.

20 августа 2004 г. принят Федеральный закон №119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»². Согласно Федеральному закону органами, обеспечивающими государственную защиту, являются:

- 1) органы, принимающие решение об осуществлении государственной защиты;
- 2) органы, осуществляющие меры безопасности;
- 3) органы, осуществляющие меры социальной защиты.

Решение об осуществлении государственной защиты принимают суд (судья), прокурор, начальник органа дознания или следователь, в производстве которых находится заявление (сообщение) о преступлении либо уголовное дело, если иное не предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Осуществление мер безопасности возлагается на органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, таможенные органы Российской Федерации, а также на иные государственные органы, на которые может быть возложено в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществление отдельных мер безопасности.

¹ Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960. URL: <http://www.Consultant.ru>.

² О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: ФЗ РФ от 20.08.2004 № 119-ФЗ. URL: <http://www.Consultant.ru>.

Государственная защита осуществляется в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, взаимной ответственности органов, обеспечивающих государственную защиту, и защищаемых лиц.

Государственная защита осуществляется под прокурорским надзором и ведомственным контролем. При осуществлении государственной защиты используются гласные и негласные методы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Применение мер безопасности не должно ущемлять жилищные, трудовые, пенсионные и иные права защищаемых лиц.

Таким образом, следует сделать вывод, что все правоохранные органы сегодня решают те или иные задачи в системе защиты прав и свобод человека и гражданина. Достижение эффективной деятельности в данном направлении невозможно без скоординированной работы всех правоохранительных органов.

2.3. Правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности ОВД

В Российской Федерации принимаемые правовые акты в сфере прав и свобод человека и гражданина предусматривают их правомерные ограничения. Выработка четкой структуры ограничений прав и свобод человека и гражданина, их систематизация по различным основаниям представляют теоретический и практический интерес.

В связи с этим представляется весьма актуальным и чрезвычайно значимым анализ ограничений прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел.

Правовые ограничения являются важнейшей составляющей правовых средств, поскольку именно они выступают инструментом, с помощью которого обеспечивается достижение поставленных правовых целей и удовлетворяются интересы субъектов права.

Ограничения прав и свобод человека допустимы только лишь «с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обще-

стве» - провозглашает ст. 29 Всеобщей декларации прав человека¹. Конституция РФ в ст. 55 закрепляет, что: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (см. рис. 8).

Понимая право как основной инструмент защиты личности от произвола государства, ограничение прав и свобод предназначено для защиты общества, прав и свобод, интересов других лиц от произвола правопользователя. В.К. Забигаило в своей работе указывает на то, что «...личность не может быть свободной от общества, так же, как она не может быть свободной от природы. Человек как часть природы и общества всеми своими действиями вплетается в разнообразные отношения с природой и обществом, государством и его органами, классами и партиями и т.д.»². Иными словами, если человек как существо социальное не может жить обособленно от других людей, возникает необходимость в ограничении его свободы, чтобы не ограничивать права и свободы других лиц. Ограничения преследуют цель компромисса между общественной, государственной необходимостью и интересами правообладателя.

Ограничение в общем виде представляет собой установление определенных рамок, границ в осуществлении чего-либо (прав, свобод, полномочий). Так, в толковом словаре под ред. Ожегова С.И. «ограничения» - правило, ограничивающее какие-нибудь действия, права; «ограничивать» - отделять, являться границей³. Большой юридический энциклопедический словарь понимает «ограничения» как вытекающие из законов и других нормативных актов, из решений государственных органов пределы, границы, за которые не должна выходить деятельность субъектов⁴. Словарь-справочник по российскому законодательству указывает, что «ограничения (обременения) – нали-

¹ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М., 2000. С. 275.

² Забигаило В.К. Право на права. Киев, 1989. С.36.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С.444.

⁴ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2003. С. 391.

чие установленных законом или уполномоченными органами в установленном порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, ареста имущества и др.)¹.

Институт ограничения прав и свобод граждан тесно связан с правовым режимом. Правовой режим государства можно рассматривать как специфический вид правового регулирования, и правовые ограничения являются его основным элементом. По мнению С.С. Алексеева «... правовой режим выражает степень жесткости правового регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности»². В то же время А.В. Малько утверждает, что правовые ограничения «... должны занимать в правовом режиме лишь строго отведенное место, употребляться в качестве надежных элементов, направляющих свободную энергию на достижение позитивных целей»³. По мнению А.В. Малько, правовые режимы рассматриваются как специфический вид правового регулирования, который выражен в своеобразном комплексе правовых стимулов и правовых ограничений. То есть наряду с правовыми стимулами как наиболее подходящими для гражданского общества, в целях постоянной адаптации к меняющимся условиям социальной среды, правовые ограничения дополняют правовые стимулы, так как без них невозможна полноценная и законная самостоятельность гражданина.

Правовые ограничения устанавливаются органами государственной власти, они же и обеспечиваются силой государства. Ограничения прав и свобод человека и гражданина могут содержаться только в законах (см. рис. 9). В настоящее время в мировом сообществе выработаны наиболее общие принципы права, определяющие взаимоотношения государства и гражданина. Международные стандарты оп-

¹ Словарь-справочник по российскому законодательству/ под ред. Л.Ф. Апт. М., 2001. С. 443, Терминология российского законодательства: справочник юриста /сост. Р. Б. Сумцова. М., 2003. С. 210.

² Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

³ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2015. С. 637.

ределения и исполнения правовых ограничений зафиксированы в многосторонних соглашениях, на их основе строится правовая система России, провозглашая их в Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы...».

Всемирная конференция по правам человека в Вене (июнь 1993 г.), отмечая, что первостепенная ответственность за установление стандартов лежит на государствах, призвала правительства «включить стандарты, содержащиеся в международных договорах по правам человека, во внутреннее законодательство и укрепить национальные структуры, институты и органы общества, которые играют определенную роль в деле поощрения и защиты прав человека»¹.

Существует ряд международных документов, где закреплены положения о правовых ограничениях. Ст. 29 Всеобщей декларации прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали и общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»².

В ст. 19 Пакта о гражданских и политических правах отмечена возможность ограничения на выражение своего мнения – «должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения». Ст. 20 предусматривает возможность запрета антигуманных и аморальных действий: пропаганда войны, выступления в пользу национальной, расовой или религиозной деятельности, подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию»³.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в ст. 10 указывает, что свобода информации может быть ограни-

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998. С. 88, 93.

² Карташкин В.А. Всеобщая декларация и права человека в современном мире. Советский ежегодник международного права, 1988. М., 1989. С.39-50.

³ Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998. С. 102.

чена в соответствии с законом и «в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или авторитета и беспристрастности правосудия»¹.

Поскольку международные правовые ограничения носят общий характер и в основном допускаются при чрезвычайном положении, то «они должны придерживаться стандартов, которыми можно оправдать введение ограничений»².

Конституция РФ предусматривает ряд ограничений, характеризующих правовой статус граждан. Так, запрещены любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности – ст. 19; минимизированы ограничения основных прав человека – ст. 55, 56, 79. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц. Конкретизация условий ограничения прав граждан содержится в отраслевом законодательстве.

Как в любом демократическом государстве в Российской Федерации существует ограничение государственных органов и должностных лиц. В сфере властных отношений правовые ограничения минимизируют произвол и злоупотребление со стороны чиновников. Главную роль здесь выполняет закрепленный в Конституции РФ механизм разделения властей.

Так, в ч. 2 ст. 55 Конституции РФ введен запрет издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина. Нормотворчество Федерального Собрания ограничивает референдум, итоги которого являются окончательными при принятии решения. Президент обладает отлагательным

¹ Общая теория прав человека /под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 366.

² Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М., 1998. С. 279.

вето. Конституционный Суд имеет право приостановления действия антиконституционных актов.

Органы исполнительной власти отвечают за свои решения перед парламентом (то есть законодательной властью); их статус, компетенция и полномочия четко определены в законодательстве. Президент имеет право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов международным договорам, Конституции и федеральным законам.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляет свою деятельность в строгом соответствии с законом, в системе «сдержек и противовесов» суды связаны с законодательной и исполнительной властью обязанностью применять нормативные акты. Судебная власть обладает возможностью отмены законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, в случае признания их неконституционными. Судебная власть абсолютно самостоятельна в вынесении судебных решений.

Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что «...установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства. Эти ограничения должны учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства». Суд подчеркивает, что «принципы определенности и соразмерности требуют также установления законодателем четких и разумных временных рамок, допускаемых ограничений прав и свобод»¹. Поскольку в Конституции Российской Федерации основные права и свободы человека и гражданина закреплены в соответствующих конституционных нормах, то проблема ограничения прав предстает, главным образом, как проблема ограничения конституционных прав федеральным законом.

Итак, правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации заключается в следующем:

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно - розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собрание законодательства РФ. 1998. № 34. Ст. 4368.

а) ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

б) при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

в) публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права с тем, чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации.

Основная цель правовых ограничений в демократическом государстве состоит в согласовании интересов личности и государства. Общими целями всех субъектов права является обеспечение общего блага, нормального развития и функционирования социальной системы, ее структурных подразделений. Ст. 18 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод провозглашает: «Ограничения, допускаемые настоящей Конвенцией в отношении ... прав и свобод, не должны применяться для иных целей, кроме тех для которых они предусмотрены»¹.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленные в Конституции РФ, нормативных актах, ставят задачу поддержания общественного порядка, охраны национальной безопасности, предотвращения преступных деяний, сохранения территориальной целостности, защиты репутации граждан, обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия и т. д.

¹ Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека. Международные и российские механизмы. М., 2000. С. 124.

Правовые ограничения, закрепленные в законах, обращены на упорядочение определенного круга общественных отношений, а ограничения, установленные нормативными актами, имеют целью создание механизма реализации действующих законов.

Ограничение конкретных прав и свобод человека и гражданина является необходимой частью правовой действительности каждого общества и государства. Законодатель устанавливает ограничения прав и свобод граждан, обеспечивая тем самым признание прав и свобод других людей, способствуя удовлетворению справедливых требований морали, поддержанию общественного порядка.

Особое место в механизме реализации прав и свобод человека и гражданина занимают органы внутренних дел. Это, прежде всего, объясняется тем, что в современных условиях становления российской государственности происходит усиление социальной функции органов внутренних дел, которые не только защищают, но и обеспечивают права и свободы личности.

Органы внутренних дел Российской Федерации относятся к исполнительной ветви власти. Они осуществляют различные функции. Деятельность органов внутренних дел направлена на выработку и реализацию государственной политики, нормативно-правовое регулирование, разработку программ в миграционной сфере и др.

Деятельность органов внутренних дел, особенно оперативно-розыскная деятельность, по своему характеру, целям и способам их достижения не может не ограничивать прав и свобод человека и гражданина, и возможность такого ограничения предусмотрена в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Все перечисленные в законе «О полиции» принципы непосредственно или опосредованно направлены на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, касаются различных их аспектов¹. Некоторые нормы, формулируемые как принципы деятельности полиции, могут быть отнесены к гарантиям обеспечения прав и свобод человека и гражданина, вовлеченных в сферу деятельности полиции. Это, например, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п. 3 ст. 5); запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п. 6 ст. 5); обязанность обеспечить каждому

¹ Законность - гражданское общество - права и свободы граждан: монография / П.П. Баранов и др. Ростов н/Д, 2015. С. 238.

гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п. 7 ст. 5).

Ряд специальных гарантий содержит Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»: проявление уважения, вежливости, тактичности по отношению к гражданам, оказанием им в пределах служебных полномочий содействия в реализации их прав и свобод (п. 3 ч. 1 ст. 13); запрет на оказание предпочтения каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам (п. 4 ч. 1 ст. 13); уважение к национальным обычаям и традициям, учет культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, не допущение действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие (п. 6 ч. 1 ст. 13). Тем самым, можно констатировать, что законодатель также и регламентирует основания ограничения деятельности сотрудников ОВД в процессе осуществления своих полномочий по обеспечению и защите прав человека и гражданина с целью недопущения злоупотребления служебным положением (см. рис. 10-11).

Органы внутренних дел в случае нарушения прав и свобод гражданина осуществляют восстановление жизненно важных благ и интересов, которые пострадали. Так, органы внутренних дел в пределах своей компетенции с помощью присущих им средств и методов проводят огромную работу по реабилитации жертв политических репрессий, по восстановлению прав необоснованно пострадавших в сфере уголовного судопроизводства (привлечение к уголовной ответственности), возврату похищенного имущества, денег обманутых вкладчиков, восстановлению других нарушенных прав граждан.

Органы внутренних дел для обеспечения и защиты прав и свобод граждан могут осуществлять профилактические мероприятия с целью предупреждения и ликвидации различных причин и условий, которые могут способствовать созданию препятствий для успешного осуществления прав и свобод граждан. Вслед за ставшим уже привычным в юридической литературе подходом относительно

направлений деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан назовем следующие направления:

- социальное обслуживание населения, выраженное в деятельности по оказанию гражданам различного рода услуг: розыск пропавших без вести лиц, помощь пострадавшим от преступлений, стихийных бедствий или несчастных случаев, информационные услуги, консультации;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, гарантирующие такие права, как право на неприкосновенность личности, право на охрану чести и достоинства и др.

- обеспечение личной безопасности граждан, создающее атмосферу комфортности, состояние защищенности жизненно важных интересов гражданина от внутренних и внешних угроз;

- профилактика правонарушений, осуществляемая с целью предупреждения (выявления и устранения) различных причин и условий, которые могут породить эти правонарушения или другие препятствия для полноценной реализации гражданами своих прав и свобод.

Таким образом, для того чтобы деятельность органов внутренних дел не выходила за пределы полномочий, предоставленных им государством, положения, санкционирующие ограничения прав личности, должны быть сформулированы и конкретизированы в текущем законодательстве с предельной четкостью и ясностью, и в законах должно быть обязательно указано, в каких целях, при каких обстоятельствах, в какой степени, в какой форме и каким органом власти допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина.

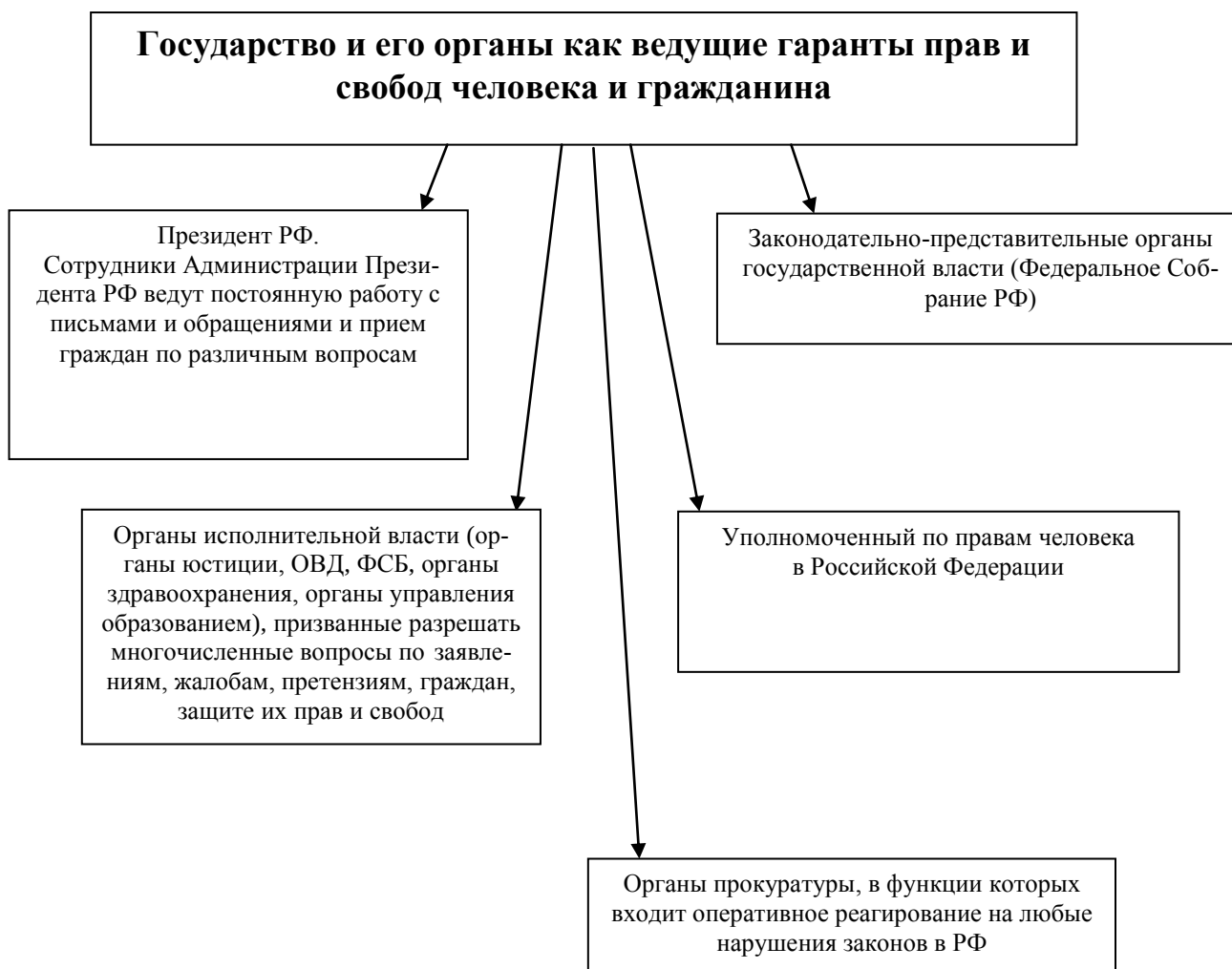


Рис. 6. Органы государственной власти, обеспечивающие реализацию прав и свобод личности



Рис. 7. Задачи органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод личности

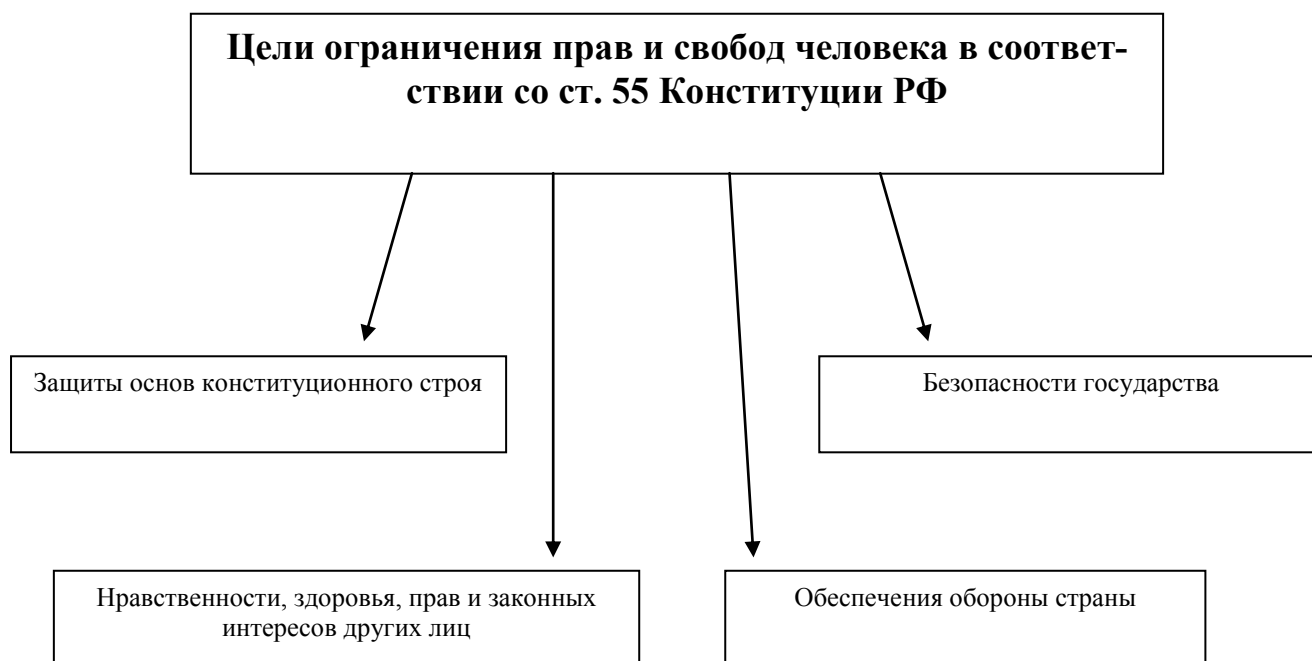


Рис. 8. Цели ограничения прав и свобод личности

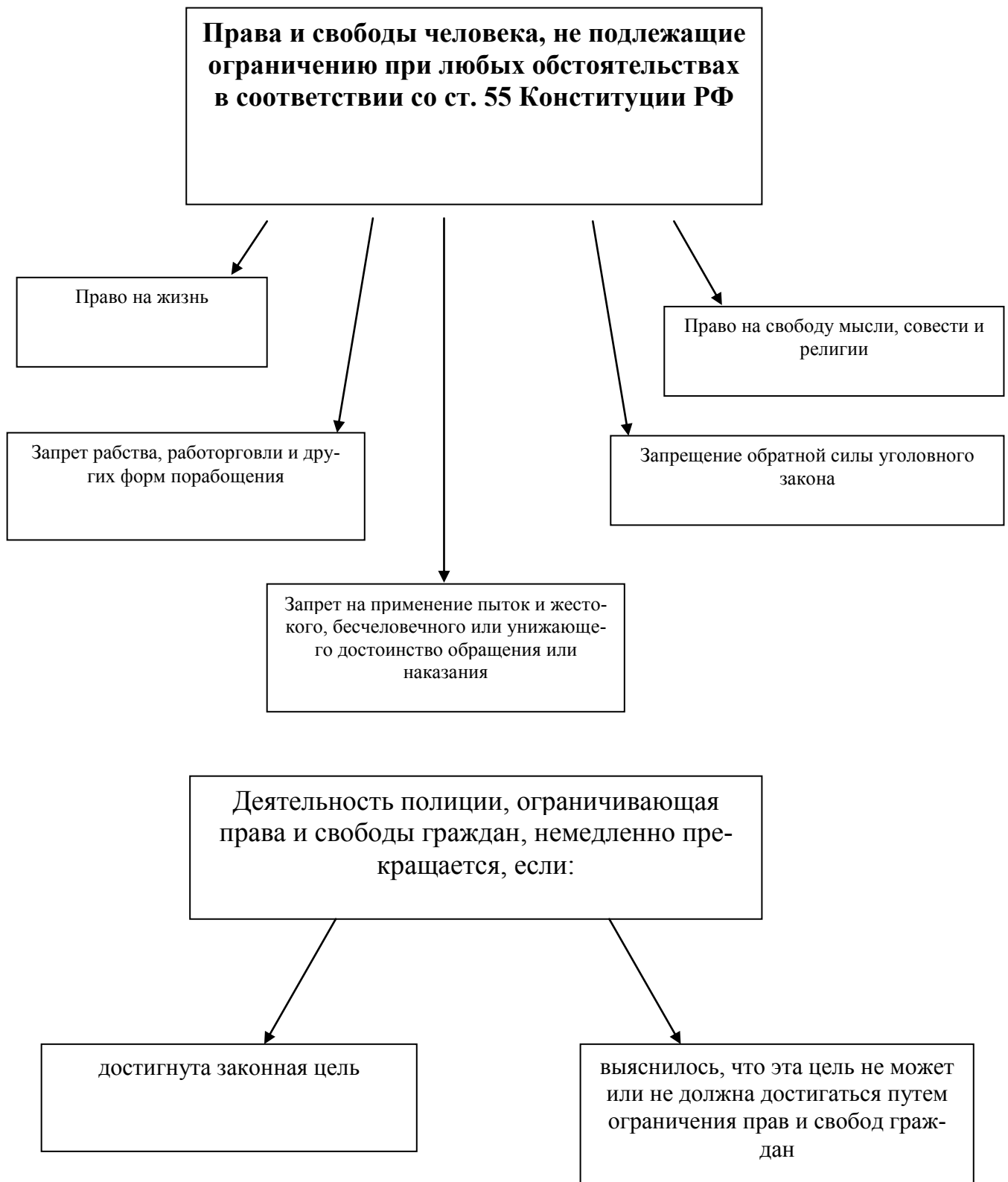


Рис. 9. Права и свободы личности, не подлежащие ограничению



Рис. 10. Обязанности сотрудника полиции

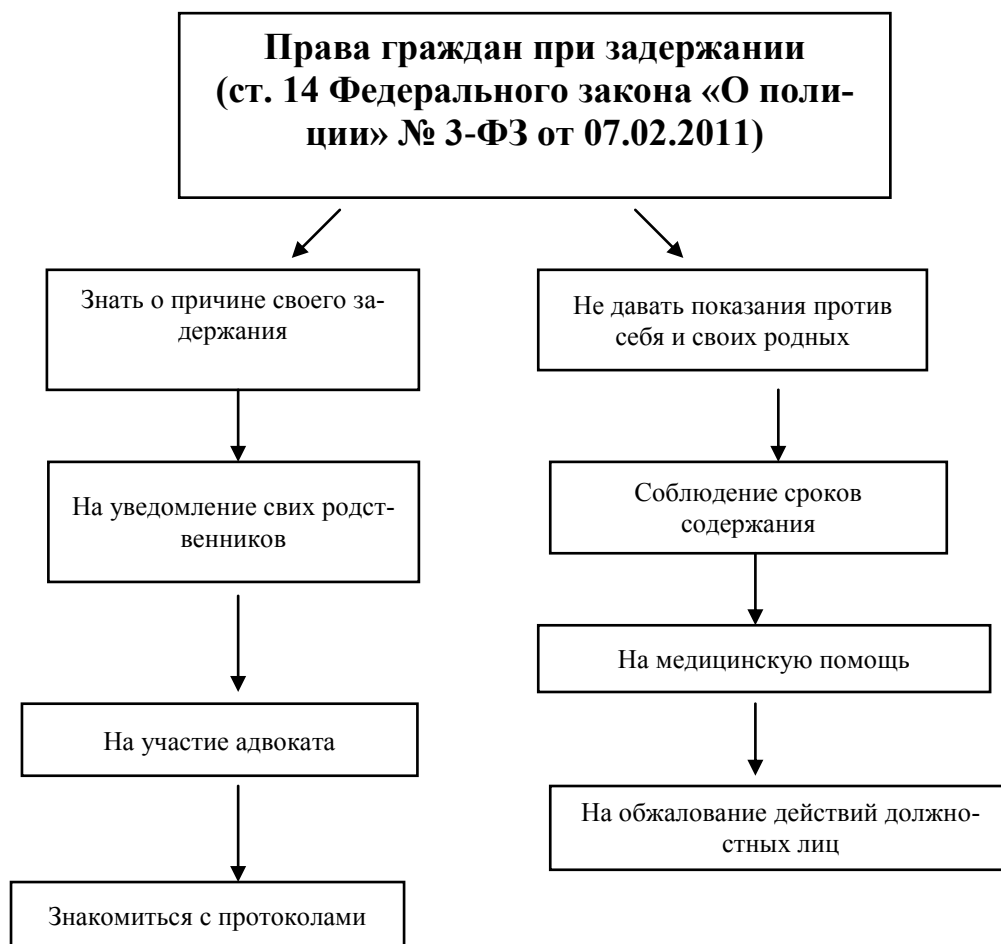


Рис. 11. Права граждан при задержании

ГЛАВА III.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С АППАРАТОМ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РФ, ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТОЙ РФ И ИНЫМИ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

3.1. Институт Уполномоченного по правам человека в современной России: понятие, правовая основа, основные направления деятельности

Определение тенденций развития гражданского общества в России является одной из важнейших задач на современном этапе. Задачи создания эффективно действующего механизма взаимодействия граждан с органами государственной власти, их участия в выработке государственных решений по важнейшим социальным, экономическим и иным общественно значимым вопросам в современной России весьма актуальны. Однако решение этих важных проблем невозможно без взаимодействия между различными секторами общества (государством, бизнесом, некоммерческими организациями), для чего требуется найти некие универсальные инструменты, которые бы помогли раскрыть и реализовать имеющийся в стране потенциал.

Огромную роль в развитии гражданского общества в России играет институт Уполномоченного по правам человека. В Российской Федерации Уполномоченный по правам человека впервые появился в 1994 году на основании президентского указа «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»¹ и функционирует уже на протяжении более двух десятилетий. Однако законодательно этот институт был закреплен только в 1997 году, с принятием Федерального конституционного

¹ О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека: указ Президента РФ от 4 августа 1994 г. № 1587 // Российская газета. 1994. 09 августа.

закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹ (далее № 1-ФКЗ), а в мае следующего года был назначен первый федеральный уполномоченный.

Уполномоченный по правам человека – должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный своей деятельностью дополняет существующие государственные средства защиты прав и свобод человека и гражданина, он независим, не вправе заниматься политической деятельностью (см. рис. 12, 16).

На должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, согласно № 1-ФКЗ, назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, в соответствии со ст.10 № 1-ФКЗ, назначается на должность Государственной Думой РФ тайным голосованием сроком на пять лет, считая с момента принесения присяги. Его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. При этом одно и то же лицо не может быть назначено на должность Уполномоченного более чем на два срока подряд.

Если Уполномоченный осуществляет свою деятельность, не совместимую с его статусом, то он должен прекратить ее в течение 14 дней со дня вступления в должность. В случае, если в течение указанного срока Уполномоченный не выполнит установленные требования, его полномочия прекращаются и Государственная Дума назначает нового Уполномоченного.

Статус Уполномоченного запрещает ему заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели (см. рис. 13).

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ: ред. от 31.01.2016 // Российская газета. 1997. 4 марта; 2016. 3 февраля.

Уполномоченный в установленном законодательством порядке имеет право (см. рис. 14):

- запрашивать от должностных лиц и организаций необходимые для рассмотрения жалобы сведения;
- на безотлагательный прием руководителями и другими должностными лицами государственных органов, иных организаций;
- принимать участие в работе международных организаций по правам человека, других неправительственных правозащитных организаций;
- принимать меры по защите нарушенных прав и свобод человека и гражданина;
- по предъявлению служебного удостоверения входить и находиться на территории и в помещениях государственных органов и организаций, в том числе воинских частях и соединениях, а также посещать места лишения свободы, встречаться и беседовать с лицами, содержащимися в них;
- обращаться к уполномоченным государственным органам или должностным лицам с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, нарушившего права и свободы человека и гражданина;
- публиковать в средствах массовой информации официальные сообщения по результатам проведенных проверок.

Как и все омбудсмены, Уполномоченный по правам человека в РФ обладает только рекомендательными функциями.

При этом Уполномоченный не рассматривает жалобы на действия и решения Президента, Парламента и его депутатов, Правительства, Конституционного Совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов. Этот перечень изъятий отдельными международными организациями подвергается критике.

Реализуя основные направления своей деятельности, омбудсмен придает важное значение совершенствованию практических методов работы, так, рассмотрение жалоб и заявлений граждан является ключевой задачей института омбудсмента и одним из способов продвижения и защиты прав человека. Сотрудники учреждения

омбудсмена систематически и на постоянной основе рассматривают обращения граждан, анализируют факты, изложенные в них, консультируют заявителей, направляют запросы в соответствующие государственные органы. На каждое обращение даются ответы вне зависимости от того, решен вопрос положительно или в результате его рассмотрения не удалось в полной мере защитить права и свободы человека и гражданина (см. рис. 15).

Юридическая природа института уполномоченного по правам человека позволяет говорить о нем как о контрольном органе, имеющем широкую компетенцию и специфические полномочия рекомендательно - восстановительного характера.

Субсидиарный характер деятельности омбудсмена определяет и специальные методы расследования и принятия решений:

- широкие полномочия по получению информации, объяснений у чиновников, доступу ко всей документации органа власти, включая секретную, в служебные помещения органа власти;

- методы восстановления законности и нарушенных прав граждан – рекомендация, убеждение, критика, придание публичной огласке результатов расследования¹.

Данное должностное лицо рассматривает жалобы граждан и лиц, находящихся на территории Российской Федерации, о нарушении их прав, а также применяет меры по восстановлению этих прав. Уполномоченные по правам человека, осуществляя защиту прав личности, не обладают самостоятельными властными полномочиями и вынуждены обращаться к должностным лицам государственных и других органов, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с восстановлением нарушенных прав граждан.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации заинтересован в установлении деловых отношений с различными органами: судами, прокуратурой, государственными и муниципальными органами. Уполномоченный взаимодействует с неправительственными правозащитными организациями, функционирующими в России,

¹ Сухарева А.М. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти в Российской Федерации // Правовая культура. 2015. № 1 (20). С. 49.

поддерживает широкие связи с международными организациями правозащитного характера. Правовые и организационные основы взаимодействия правоохранительных органов с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина будут рассмотрены в следующем параграфе данной главы.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействия) государственных органов РФ и субъектов РФ, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель обжаловал эти действия в административном либо судебном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по жалобе. Данное условие обжалования является обязательным.

Следовательно, обращение к Уполномоченному по правам человека не является альтернативным способом защиты прав наряду с судебной или административной защитой. Это является необходимым, чтобы оградить Уполномоченного от потока жалоб, а также, чтобы ему направлялись наиболее сложные жалобы. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции¹. Уполномоченный имеет свободное усмотрение при решении вопроса о том, начинать производство по жалобе или нет. Российское законодательство предоставляет ему такие возможности, как:

- 1) принять жалобу к рассмотрению;
- 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод;
- 3) передать жалобу государственному органу, органу местного

¹ Сухарева А. М. Особенности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти в Российской Федерации // Правовая культура. 2015. № 1 (20). С. 49.

самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) отказать в принятии жалобы к рассмотрению, указав мотивы.

О принятом решении гражданин уведомляется в десятидневный срок.

Приняв жалобу к своему рассмотрению, Уполномоченный проводит проверку по ней самостоятельно либо поручает ее проведение компетентным органам или должностным лицам, кроме тех, чьи действия обжалуются.

Уполномоченный по правам человека, в соответствии с ч. 2 ст. 16 № 1-ФКЗ¹, не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Немаловажно отметить, что в соответствии с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ Уполномоченный по правам человека наделяется правом на обращение в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод, в том числе неограниченного круга лиц, а также правом участвовать в процессе лично или через своего представителя.

Специализация института омбудсмана на федеральном уровне решается по-разному: должность Уполномоченного при Президенте по правам ребенка введена Федеральным законом от 3 декабря 2011 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»², правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации определяются Федеральным законом «Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ» от 7 мая 2013 г.³

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ: ред. от 31.01.2016 // Российская газета. 1997. 04 марта; 2016. 3 февраля.

² О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Федеральный закон от 3 декабря 2011 № 378-ФЗ// Российская газета. 2011. 10 января.

³ Об Уполномоченных по защите прав предпринимателей в РФ: Федеральный закон от 07 мая 2013 № 78-ФЗ (с измен. и доп.) // Российская газета. 2013. 14 мая.

Предложения уполномоченных по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, а также рекомендации по восстановлению прав граждан находят отражение в докладах омбудсменов – ежегодных и специальных. Уполномоченный по правам человека обобщает «правонарушительный» материал, представляя его в форме ежегодных докладов. Они публикуются в прессе и направляются Президенту РФ, палатам Федерального Собрания РФ, Правительству РФ, в Конституционный, Верховный Суд РФ, Генеральному прокурору РФ, председателю Следственного комитета РФ.

Ежегодный доклад – это документ, содержащий итоги правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека по окончании календарного года, статистические сведения о количестве и тематике обращений граждан, данные о проведенных в отчетном периоде мероприятиях и т.д. Специальные доклады посвящены отдельным вопросам соблюдения прав человека и содержат анализ проблем в реализации одного из конституционных прав граждан.

Специальный правовой статус Уполномоченного по правам человека предполагает предоставление ему некоторых правовых преимуществ. Одним из таких «преимуществ» является правовой иммунитет, понимаемый в правовой доктрине как определенное юридическое исключение из норм как материального, так и процессуального права, наделяющего дополнительными правами или освобождающего от определенных обязанностей носителя иммунитета в сфере реализации юридической ответственности. Правовые иммунитеты Уполномоченного по правам человека - закрепленная в нормах Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и конкретизированная в нормах иных отраслей права совокупность привилегий и юридических гарантий, обеспечивающих беспрепятственное и самостоятельное функционирование Уполномоченного. В силу парламентской природы института Уполномоченного (омбудсмана) отдельные черты правового статуса парламентария перешли непосредственно и к статусу

Уполномоченного (омбудсмена), таким образом, предоставленные ему правовые иммунитеты имеют производный характер по отношению к парламентскому иммунитету.

В связи с этим объем правовых иммунитетов Уполномоченного по правам человека должен быть равен объему иммунитетов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а иммунитеты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации - иммунитетам, предоставленным региональным парламентариям.

Правовые иммунитеты Уполномоченного складываются из следующих элементов:

- правовая неприкосновенность Уполномоченного;
- индемнитет Уполномоченного;
- свидетельский иммунитет Уполномоченного.

Правовая неприкосновенность Уполномоченного представляет собой особый порядок в отношении привлечения Уполномоченного к уголовной ответственности и к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также особый порядок применения отдельных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий в отношении Уполномоченного¹. Так, он не может без согласия Государственной Думы быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая должна принять решение о даче

¹ Феоктистов Д.Е. Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: вопросы правовой регламентации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2012. № 1 (21). С. 11-17.

согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной Думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден.

Таким образом, исследовав данный институт, следует сделать вывод, что создание хорошо организованных и четко работающих институтов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в ее субъектах будет способствовать развитию и укреплению принципов правового государства, в частности, принципа ограничения государственной власти.

Главная задача Уполномоченного – способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Появление должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации вселяет надежду, что данный правовой институт наряду с другими правозащитными институтами будет достойно защищать права и свободы российских граждан.

3.2. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

Ведущим институтом в государстве, который осуществляет постоянный контроль и надзор за реализацией прав граждан, является прокуратура Российской Федерации. Одной из целей прокурорской деятельности является защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹), далее - Закон о прокуратуре). Согласно ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре», предметом прокурорского надзора является соблюдение

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон № 2202-1 от 17.01.1992. URL:// <http://www.Consultant.ru>.

прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В настоящее время органами прокуратуры приоритетное значение придается защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых, имущественных, жилищных, экономических, политических прав, права на социальное обеспечение, неприкосновенность частной жизни. Действенность правозащитной деятельности прокуроров подтверждает все возрастающее количество обращений граждан в прокуратуру, которое превышает количество аналогичных обращений за судебной защитой. Подобная ситуация объясняется доступностью и оперативностью органов прокуратуры в вопросах защиты прав граждан.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является важнейшим публично-правовым установлением, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан от неправомерных действий государства в лице его органов управления, прежде всего, органов исполнительной власти субъектов федерации. Уполномоченные по правам человека участвуют во всех четырех структурных элементах механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: в охране, защите, пропаганде прав и свобод и оказании правовой помощи. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и другими структурами. Однако именно этот аспект деятельности является наименее урегулированным. Поэтому в данном параграфе рассмотрим вопросы, возникающие при взаимодействии Уполномоченного по правам

человека в Российской Федерации с таким правоохранительным органом, как прокуратура.

Действуя методом убеждения, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации выступает как квалифицированный специалист в области прав человека, без профессиональных знаний которого не может появиться эффективного управленческого решения. Он не подменяет органы прокуратуры, а с помощью предоставленных ему правовых средств участвует в обеспечении прав человека, поиске справедливости и защите достоинства личности. То есть деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не ограничивает чьи-то полномочия, а расширяет возможные способы защиты нарушенных прав человека и гражданина.

Взаимодействие прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации представляет собой согласованную деятельность, направленную на достижение единых целей и объединяющую использование имеющихся у них информационных, правовых, научных и организационных ресурсов в планировании и реализации совместных мероприятий.

Рассматривая вопросы взаимодействия прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, следует иметь в виду, что первый институт в силу характера своих функций осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, составляет единую централизованную систему, имеет достаточную техническую оснащенность и многочисленный штат хорошо подготовленных, высококвалифицированных работников. Это позволяет рассматривать органы прокуратуры как систему, способную эффективно выявлять правонарушения, пресекать их, принимать необходимые меры воздействия на правонарушителей.

Непосредственно для прокуратуры взаимодействие с Уполномоченным есть весомый, дополнительный инструмент, увеличивающий возможности в достижении сформулированных в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре целей - обеспечение верховенства закона, единства

и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Такая целевая направленность взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации предопределяет последовательное разрешение следующих задач: оперативное выявление правонарушений; эффективная реализация системы комплексных мер по пресечению установленных отклонений от требований закона; предупреждение и профилактика любых антиобщественных действий и антиобщественного поведения; повышение осведомленности населения и органов власти о характере и специфике правозащитной деятельности прокуратуры и Уполномоченного.

Эффективное взаимодействие позволяет им формировать информационную базу о состоянии соблюдения и исполнения законодательства и мерах, предпринимаемых указанными субъектами по устранению и предупреждению правонарушений; действовать согласованно как на стадии планирования, так и в процессе исполнения плановых мероприятий, своевременно корректировать планы работы; избегать дублирования в работе, проведении мероприятий, уже выполненных другим органом; повышать качество и эффективность контрольно-надзорных и иных действий (мероприятий), например, более полно устанавливать причины и условия, способствующие совершению правонарушений; повышать профессиональный уровень своих сотрудников посредством совершенствования их знаний в сфере правозащитной деятельности и личной правовой культуры; достигать большей открытости, доверительности между работниками органов прокуратуры и представителями гражданского общества.

Предметом взаимодействия прокуратуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина является выявление, устранение и предупреждение правонарушений, использование имеющихся у сторон информационных, правовых, научных и организационных ресурсов в планировании и реализации совместных мероприятий. Взаимодействие органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации организуется и осуществляется с

учетом возложенных на эти публично-правовые институты функций, а также полномочий¹.

Полномочия прокурора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина закреплены в ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре РФ». Среди этих полномочий следует выделить: 1) рассмотрение и проверка заявлений, жалоб и иных обращений о нарушении прав и свобод человека и гражданина; 2) разъяснение пострадавшим порядка и особенностей защиты их прав и свобод; 3) принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ими материального и морального ущерба. Потенциал прокуратуры в настоящий период довольно объемён и многообразен, и прокуратура, действуя в пределах своей компетенции только ей присущими методами и средствами (не подменяя другие органы), занимает важное место в государственном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина на всех уровнях на территории всей Российской Федерации².

При осуществлении своей деятельности по защите прав человека Уполномоченный по правам человека не может действовать обособленно от других государственных органов. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и иными структурами, в частности, с органами прокуратуры, что и определяется как взаимодействие.

Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации рассмотрены нами в предыдущем параграфе и, следовательно, можно сделать вывод, что оба эти института органов государственной власти осуществляют правозащитные функции и ориентированы вместе на выполнение

¹ Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / [В.Г. Бессарабов и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 15.

² Муниципальное право России: учебное пособие / под ред. А.В. Юрковского. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. С. 284.

важнейшей задачи - защиты прав и свобод человека и гражданина.

Предполагается, что повышению эффективности взаимодействия прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации могут способствовать: постоянные рабочие контакты по вопросам защиты прав граждан; постоянный системный обмен информацией, представляющей взаимный интерес; направление уполномоченными по правам человека прокурорам соответствующего уровня ежегодных и специальных докладов о результатах проделанной работы, аналитических и обобщающих материалов по правозащитной тематике; приглашение руководителями органов прокуратуры уполномоченных по правам человека на заседания коллегий и итоговые совещания; выработка и обнародование совместной позиции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и прокуратуры по различным аспектам реализации прав граждан; создание в прокуратурах субъектов Российской Федерации банка сведений о формах и организации сотрудничества, возложение обязанностей координаторов взаимодействия на конкретных сотрудников прокуратуры и аппаратов уполномоченных по правам человека¹.

Таким образом, процесс взаимодействия органов прокуратуры и Уполномоченного по правам человека - это активная, согласованная деятельность, направленная на создание благоприятных условий для реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами.

3.3. Правовая основа и цели деятельности Общественной палаты РФ. Особенности взаимодействия сотрудников правоохранительных органов с членами Общественной палаты

Общественная палата Российской Федерации была создана по инициативе Президента РФ, который сначала в своем Послании Фе-

¹ Таранцова Д.М. Взаимодействие российской прокуратуры и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2013. С.13.

деральному Собранию РФ 2004 г.¹, а затем в выступлении на расширенном заседании Правительства РФ 13 сентября 2004 г., посвященном последствиям трагических событий в Беслане, выразил пожелание о целесообразности использования для дальнейшего роста институтов гражданского общества накопленного в ряде регионов России опыта работы общественных палат. Через полгода эта идея воплотилась в жизнь – был принят Федеральный закон 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации», который вступил в силу с 1 июля 2005 г. (см. рис. 17).

Правовую основу создания и деятельности Общественной палаты составляют Конституция РФ, ФЗ 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ и иные нормативные правовые акты.

Общественная палата Российской Федерации является органом гражданского общества, призванным обеспечивать взаимодействие граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан России, защиты их прав и свобод, а также прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики, а также осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Общественная палата Российской Федерации выступает связующим звеном в правовых отношениях между гражданином и государством и способствует реализации основополагающих конституционных положений. Концепция ее создания построена на закреплённом в Конституции России (ч. 1 ст. 32) праве граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей.

Общественная палата Российской Федерации создана как новый институт гражданского общества, обеспечивающий взаимодействие граждан с властью и позволяющий им влиять на принятие важных го-

¹ Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 2004. // Российская газета. 2004. № 109.

сударственных решений. Суть ее деятельности состоит в привлечении граждан и общественных объединений к выработке и реализации проводимой в стране политики.

Российская Федерация - демократическое государство, которое предполагает активное участие граждан в политике, в государственном управлении. В связи с этим, общественный контроль за деятельностью органов государственной власти представляет собой целенаправленную деятельность Общественной палаты Российской Федерации, в ходе которой выявляются допущенные подконтрольными субъектами отклонения от нормативно заданных параметров, определяются причины и условия, приведшие и способствовавшие подобному положению, вырабатываются пути преодоления и исключения их в будущем.

Изучение правового статуса, полномочий, практики деятельности Общественной палаты призваны способствовать развитию теоретических представлений о государстве и обществе в целом, разработке юридических процедур взаимодействия институтов гражданского общества с различными ветвями государственной власти в России.

Общественная палата призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;

- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

- 3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а так-

же проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации;

5) выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан Российской Федерации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

6) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, и общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

7) привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации, и выработки по данным вопросам рекомендаций;

8) осуществления международного сотрудничества и участия в работе международных организаций, а также в работе международных конференций, совещаний и других мероприятиях¹.

Основными формами работы Общественной палаты являются пленарные заседания Общественной палаты, заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп Общественной палаты.

Пленарные заседания Общественной палаты проводятся не реже двух раз в год. По решению совета Общественной палаты может быть проведено внеочередное пленарное заседание.

¹ Об Общественной палате РФ: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>.

В целях реализации функций, возложенных на Общественную палату федеральным законом, Общественная палата вправе:

1) проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам;

2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

3) проводить экспертизу проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов местного самоуправления;

4) приглашать руководителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

5) направлять членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в работе комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти;

6) направлять запросы Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляются по решению совета Общественной палаты;

7) вступать в международные организации, заключать с ними соглашения о сотрудничестве, направлять членов Общественной па-

латы для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях;

8) участвовать в работе общественных палат субъектов Российской Федерации, а также направлять членов Общественной палаты для участия в мероприятиях, проводимых общероссийскими, межрегиональными и региональными общественными объединениями;

9) участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в формировании общественных наблюдательных комиссий, приостановлении и прекращении деятельности состава общественной наблюдательной комиссии, наделении полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии;

10) оказывать общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, и общественным объединениям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации, содействие в обеспечении их методическими материалами, предоставлять документы и материалы, находящиеся в распоряжении Общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат и общественных объединений¹.

Решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер.

Формирование Общественной палаты осуществляется на основе добровольного участия в её деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций. Инициатива формирования Общественной палаты принадлежит Президенту Российской Федерации.

Членом Общественной палаты может быть гражданин РФ, достигший возраста 18 лет.

Членами Общественной палаты не могут быть:

1) Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации, судьи, иные лица, замещаю-

¹ Об Общественной палате РФ: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>.

щие государственные должности Российской Федерации, лица, замещающие должности федеральной государственной службы, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления;

2) лица, признанные недееспособными на основании решения суда;

3) лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость;

4) лица, членство которых в Общественной палате ранее было прекращено на основании грубого нарушения ими Кодекса этики. В этом случае запрет на членство в Общественной палате относится только к работе Общественной палаты следующего состава¹.

Политические партии к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты не допускаются. Утвержденный (избранный) в члены палаты член политической партии обязан приостановить своё членство в партии на срок осуществления полномочий члена Общественной палаты. Кроме этого, не допускаются к выдвижению кандидатов в члены Общественной палаты следующие общественные объединения: 1) объединения, зарегистрированные менее чем за один год до дня истечения срока полномочий членов Общественной палаты действующего состава; 2) объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности». Также не допускается объединение членов Общественной палаты по принципу национальной, религиозной, региональной или партийной принадлежности. Общественная палата правомочна, если в её состав вошло более трёх четвертых от установленного законом числа членов.

Первое пленарное заседание Общественной палаты проводится не позднее чем через 30 дней со дня формирования правомочного состава Общественной палаты. Срок полномочий членов палаты истекает через два года со дня первого пленарного заседания.

Взаимодействие правоохранительных органов с членами

¹ Об Общественной палате РФ: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // URL: <http://www.consultant.ru>.

Общественной палаты направлено на совершенствование их деятельности в сфере защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

Любая государственная власть рано или поздно старается создать механизмы обратной связи с обществом (с так называемой общественной властью), но государственные институты не могут «сверху» создать и тем более навязать действенные каналы обратной связи с общественным мнением. Поэтому наряду с государственным контролем и прокурорским надзором в отношении полиции осуществляется общественный контроль. Данное положение закреплено в части 1 статьи 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». В частности, в ней сказано, что граждане Российской Федерации и общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом.

Общественный контроль за деятельностью полиции осуществляют непосредственно граждане, общественные объединения, а также Общественная палата Российской Федерации, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах. Нормативно-правовое закрепление данной формы контроля в виде отдельной статьи обусловлено его значимостью для деятельности полиции. Провозглашая и формируя новый тип взаимоотношений между правоохранительным органом и обществом, конкретным гражданином, законодатель делает полицию открытой для такого контроля.

Общественный контроль за деятельностью полиции со стороны граждан является производным от их права, закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы. Контроль Общественной палаты Российской Федерации за деятельностью полиции осуществляется в соответствии с Фе-

деральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹.

Среди основных форм такого контроля можно выделить следующие: проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий; выдачу заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации; проведение экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов; приглашение руководителей МВД России на пленарные заседания Общественной палаты; направление членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегии МВД России; направление запросов Общественной палаты в МВД России по вопросам деятельности полиции.

Таким образом, эффективная работа Общественной палаты Российской Федерации дает возможность гражданам более обширно выражать своё одобрение или неудовлетворенность деятельностью властных структур, в том числе органов внутренних дел с тем, чтобы обратить внимание на решение тех или иных социально значимых проблем. Это позволит предупредить разрушительные процессы, происходящие в обществе, на самом высоком уровне государственной власти.

3.4. Общественные советы при ОВД и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод

Важная роль в процессе установления партнерских отношений органов внутренних дел с гражданами и институтами гражданского общества, а также формировании положительного общественного мнения о деятельности МВД России и его территориальных органов принадлежит общественным советам при органах внутренних дел, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных

¹ Обеспечение прав и свобод человека правоохрнительными органами Российской Федерации: учеб. пособие /под ред. Н.В. Румянцева. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2013. С. 319.

организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

Такая организационная форма общественного контроля, как общественные советы, хорошо известна в нашей стране еще с советских времен, правда, нельзя не признать, что данная форма общественного контроля страдала таким недостатком - общественный контроль был формальным, а сами общественные советы формировались под жестким контролем партийных и советских органов. Возможные инициативы «снизу» хотя формально юридически и не запрещались, но в реальности были практически исключены.

Мощный импульс созданию общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, включая МВД России, дал Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Правовую основу для образования общественных советов в системе органов внутренних дел составляют нормы ст. 20 данного Федерального закона, а также ч. 8 ст. 9 Федерального закона «О полиции». Поскольку согласно ст. 32 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент России осуществляет руководство деятельностью федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, то порядок образования Общественного совета при МВД России, согласно ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», определяется главой государства. С этой целью изданы Указы Президента РФ от 23.05.2011 № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» и от 28.07.2011 № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

Роль общественных советов в формировании положительного мнения о деятельности органов внутренних дел прямо связана с задачами, которые они призваны решать (см. рис. 18). Основными из них в этой связи являются отмеченные в пункте 5 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при

Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» задачи:

1) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

2) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

3) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через СМИ, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

4) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

5) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел;

6) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел¹.

Следует отметить, что общественный совет является лишь совещательным органом, решения которого носят рекомендательный характер. Вместе с тем в той или иной степени учитывать позицию общественного совета или, по крайней мере, дать ей оценку при принятии соответствующего решения, думается, должно быть обязательным. В противном случае терялся бы смысл создания общественных советов как структур, призванных обеспечить согласование применительно к деятельности органов внутренних дел, включая полицию,

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах : указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Российская газета. 2011. № 113.

общественно значимых интересов, с одной стороны, и интересов государства – с другой.

В основу формирования персонального состава общественного совета положен принцип добровольности участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций. Согласно п. 6 Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 28.07.2011 № 1027, в состав Общественного совета входят председатель, заместители председателя, секретарь и члены Общественного совета. Количественный состав Общественного совета определяется министром внутренних дел РФ. Его персональный состав также определяется главой данного ведомства на основе предложений граждан, представителей общественных объединений и организаций. Следовательно, механизм формирования Общественного совета представляется достаточно демократичным, отвечающим его сути как некоего посредника между гражданами и обществом в целом, с одной стороны, и государством – с другой.

Членство в общественном совете предполагает безупречную репутацию и, что не менее важно, соблюдение определенных морально-этических норм, которые сформулированы в Кодексе этики членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах. Данный Кодекс, согласно ст. 34 Регламента Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, принимается самим Общественным советом. Целью Кодекса является обобщение этических норм и установление правил поведения для достойного выполнения своей деятельности, а также содействие укреплению авторитета органов внутренних дел, доверия граждан к МВД России и его территориальным органам и обеспечение единых норм поведения членов общественных советов.

Организация обеспечения деятельности Общественного совета при МВД России и оказание организационно-методической помощи общественным советам при территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях возложены на Управление по взаимодействию с институтами гражданского об-

щества и средствами массовой информации МВД России, которое является самостоятельным подразделением центрального аппарата МВД России.

Влияние общественных советов при органах внутренних дел на формирование положительного мнения об их деятельности связано, прежде всего, с тем, что в состав советов включаются наиболее авторитетные общественники, являющиеся лидерами мнения. Традиционно в советы входят представители образовательных организаций, медицины, журналистики, культуры и спорта, к мнению которых прислушиваются широкие слои населения. Транслируя свой положительный опыт взаимодействия с органами внутренних дел на разнообразные аудитории, информируя граждан об их деятельности, они, несомненно, позитивно влияют на изменение мнений и оценок общественности.

Одной из форм взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами, используемых в целях формирования положительного мнения о деятельности ОВД, являются социальные акции, которые организуются органами внутренних дел при непосредственном участии либо по инициативе членов общественных советов. Благодаря проведению такого рода мероприятий и последующему их освещению в средствах массовой информации появляется возможность привлечь внимание общественности к актуальным социальным проблемам (в том числе и в правоохранительной сфере), повысить правовую культуру граждан, мотивировать их на оказание содействия правоохранительным органам, осуществлять общую профилактику преступлений и правонарушений. Кроме того, они способствуют повышению открытости органов внутренних дел для населения, а также формированию благоприятного мнения об их деятельности.

Высокая эффективность социальных акций как инструмента формирования позитивного отношения общественности к органам внутренних дел определяется тем, что они позволяют влиять на общественное мнение об их деятельности одновременно по трем основным каналам.

Во-первых, общественное мнение при их проведении

формируется на основе опыта реального взаимодействия граждан и сотрудников ОВД. Его общий позитивный контекст оказывает сильное социально-психологическое и эмоциональное воздействие на участвующих в нем лиц, а наиболее важным его итогом является разрушение негативных стереотипов, искажающих восприятие гражданами сотрудников органов внутренних дел и влияющих на мнение об их деятельности.

Во-вторых, позитивный опыт в дальнейшем транслируется участниками взаимодействия в процессе межличностного общения на свое социальное окружение. Гражданин, рассказывая своим близким и знакомым о таком опыте, влияет на изменение сложившихся у них оценок относительно деятельности сотрудников ОВД, а также установок, влияющих на взаимодействие с ними. Причем степень эффективности такого воздействия достаточно велика, поскольку люди склонны верить своим близким и знакомым, воспринимая информацию, полученную от них, менее критично, чем полученную через средства массовой информации.

В-третьих, информация о проведении социальных акций распространяется по каналам средств массовой информации, что оказывает опосредованное коммуникативное воздействие на общественное мнение. При этом эффект от такого рода сообщений усиливается тем, что автор информационного материала сам, как правило, является участником акции, а часто и членом общественного совета, принимающим участие в её организации.

Министерство внутренних дел рассчитывает на помощь данной организационной структуры в осуществлении коммуникационной работы, восстановлении доверия к сотрудникам полиции. Деятельность полиции должна стать открытой и прозрачной, в связи с чем важен взгляд со стороны общественности.

Информационная открытость деятельности органов внутренних дел является важным фактором, влияющим на эффективность общественного контроля. В настоящее время развивается не только сфера информационной открытости, но и расширяется практика совместных совещаний работников органов внутренних дел и представителей общественности, совершенствуется взаимодействие со средствами мас-

совой информации, внедряются новые подходы к оценкам общественного мнения о деятельности полиции и т.п.

Являясь промежуточным звеном между органами внутренних дел и обществом, общественные советы должны принимать активное участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел. Данное направление должно быть не пустым декларированием задач общественного совета, а одним из основных направлений его деятельности¹.

Деятельность общественных советов при МВД РФ направлена на выявление недостатков, ошибок и злоупотреблений в работе органов внутренних дел и принятие на этой основе необходимых решений. Общественный контроль также выражается в организованном процессе наблюдения гражданами и их объединениями за должным и легитимным исполнением органами внутренних дел своих функций, принятии необходимых мер по изменению в противном случае этой деятельности в целях защиты интересов общества и граждан, реализации их потребностей.

В области взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами существует и ряд неурегулированных в полном объеме вопросов. К примеру, несформированность единого информационного пространства не позволяет проводить обмен мнениями между представителями средств массовой информации, религиозных, правозащитных и других организаций, сведениями об акциях и мероприятиях региональных общественных советов. Наблюдается недостаточная эффективность в реализации предложений и рекомендаций общественных советов по совершенствованию правоохранительной деятельности органов внутренних дел и т.д.

Все вышеизложенное требует дальнейшего поиска путей совершенствования взаимодействия органов внутренних дел с общественными советами. Один из вариантов решения обозначенных проблем – совершенствование деятельности общественных советов при Мини-

¹ Орлов К.А., Фалькина Т.Ю. К вопросу о роли общественных советов при органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 1. С. 46.

стерстве внутренних дел России путем расширения их полномочий, так как такие советы, обеспечивая взаимодействие общественности с органами внутренних дел, могут реально содействовать укреплению престижа правоохранительных органов в гражданском обществе, в том числе – формировать его через средства массовой информации.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации - назначенное Государственной Думой РФ должностное лицо, призванное рассматривать жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих

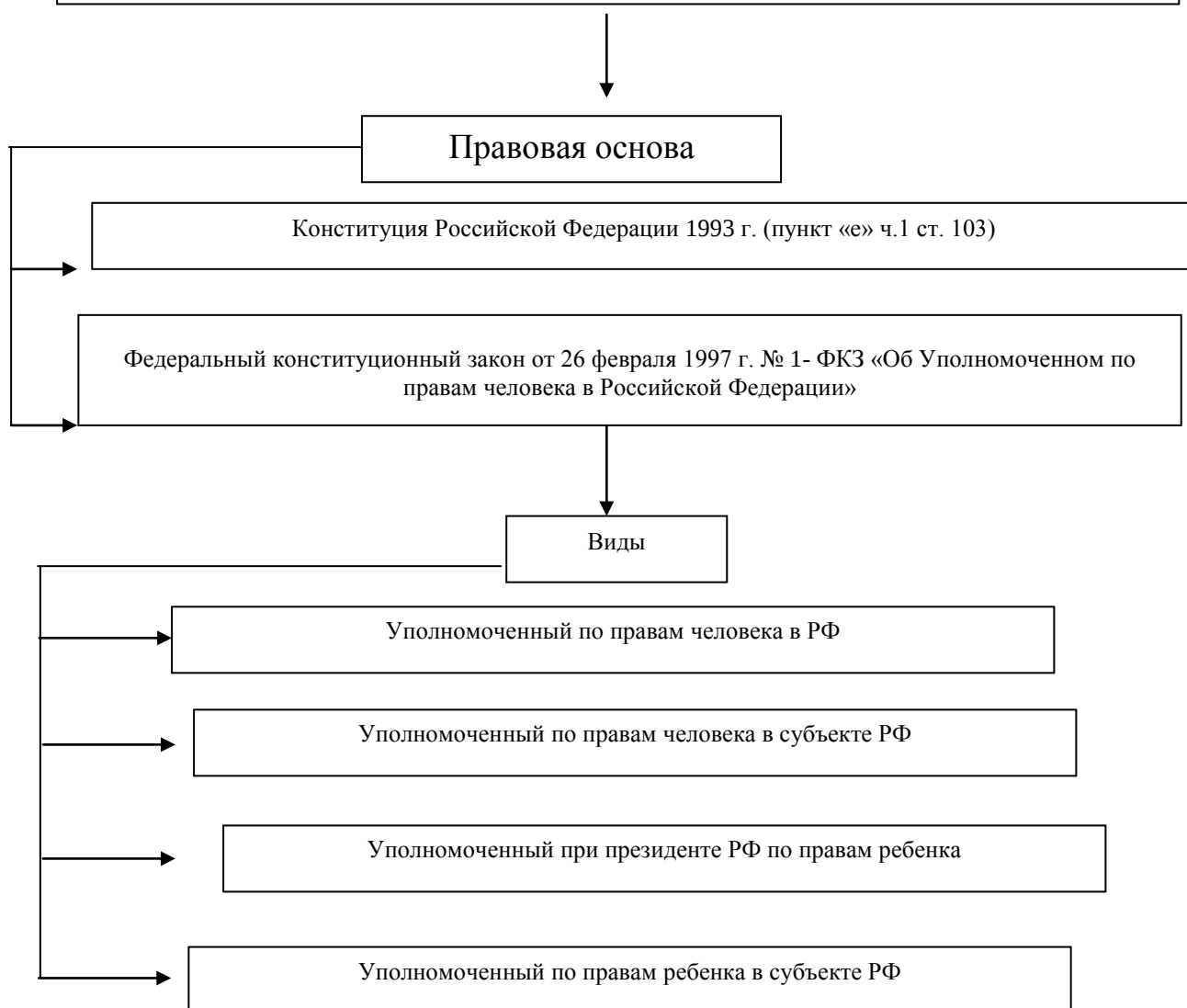


Рис. 12. Правовая основа и виды уполномоченного по правам человека в РФ

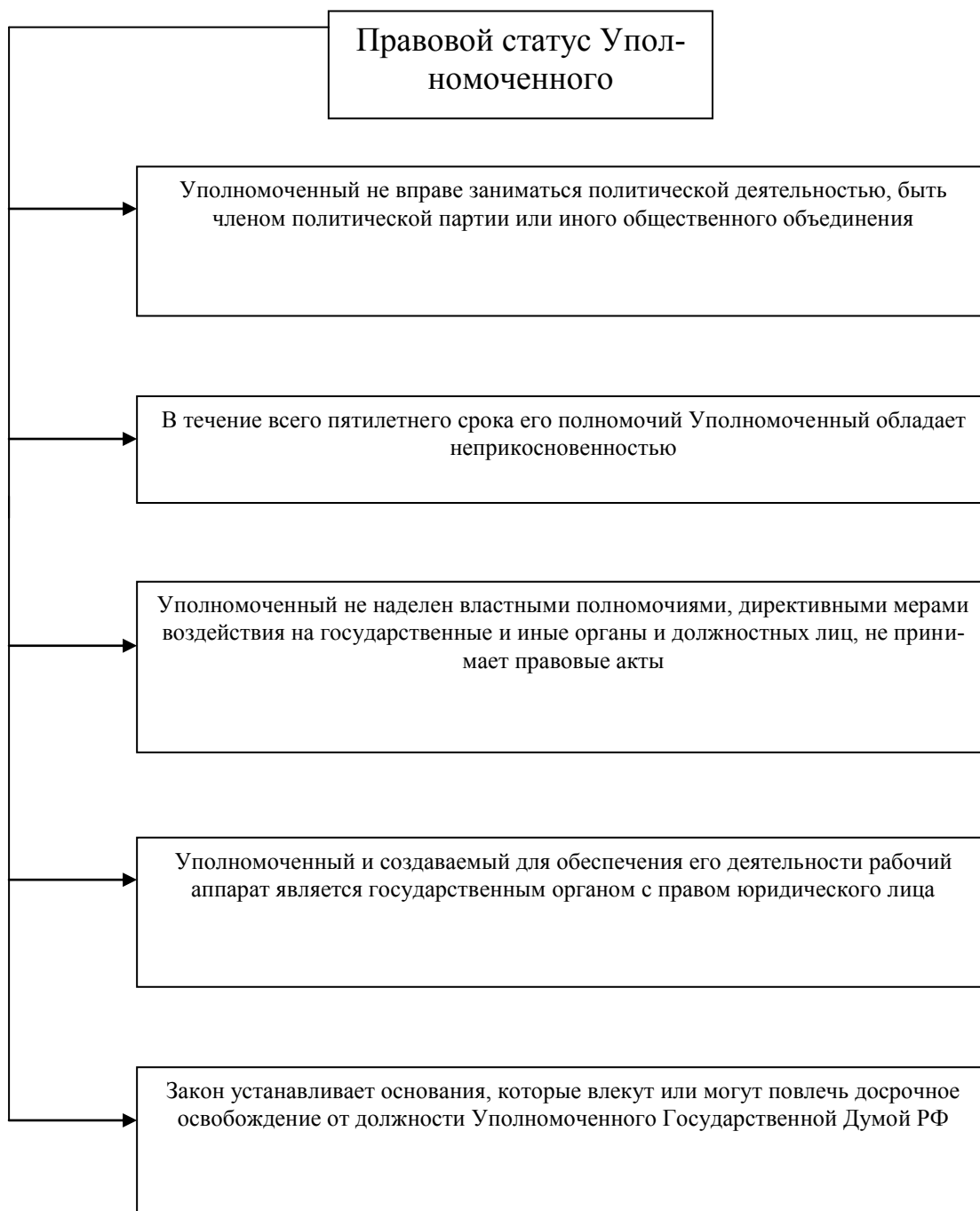


Рис. 13. Правовой статус Уполномоченного по правам человека

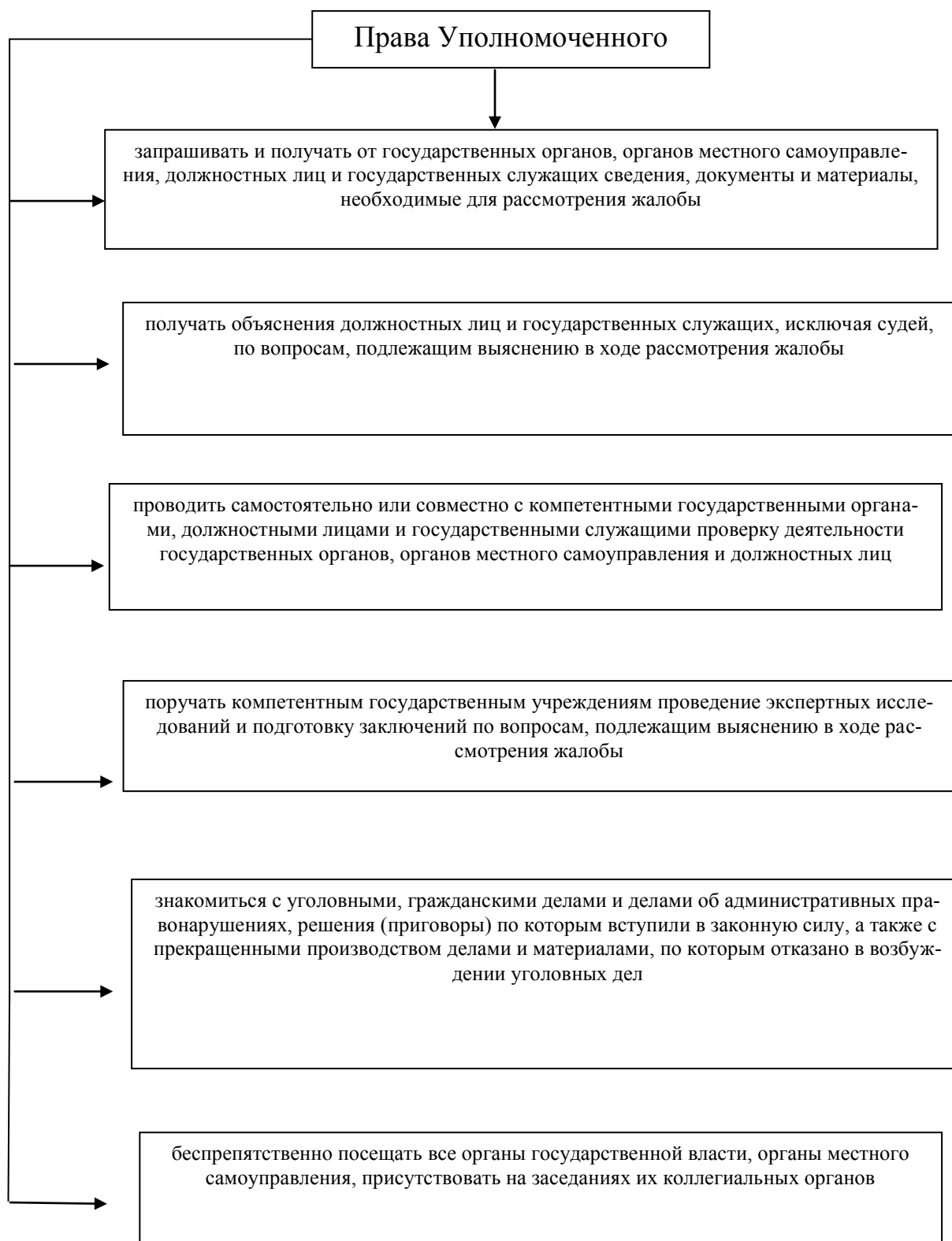


Рис. 14. Права Уполномоченного по правам человека

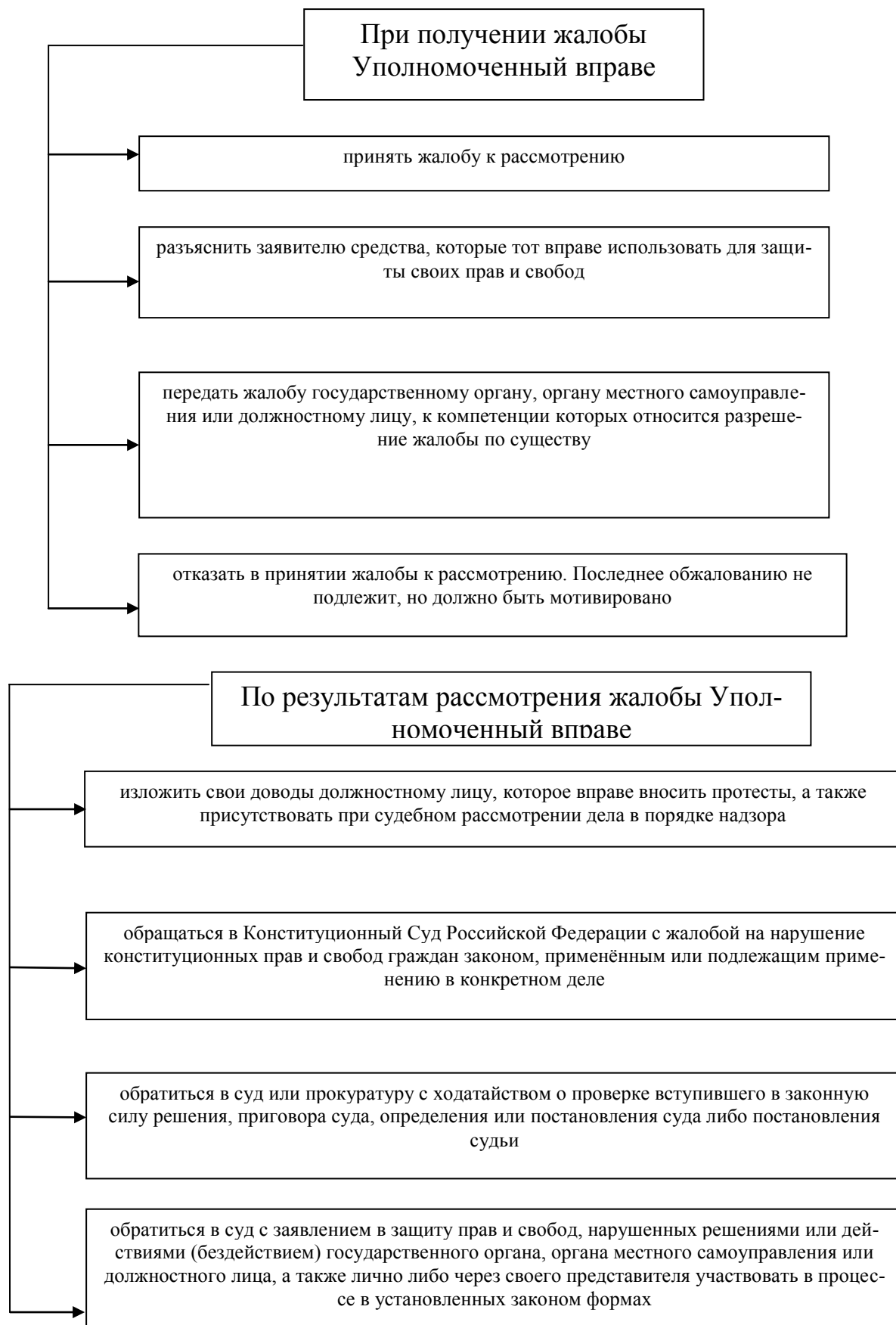
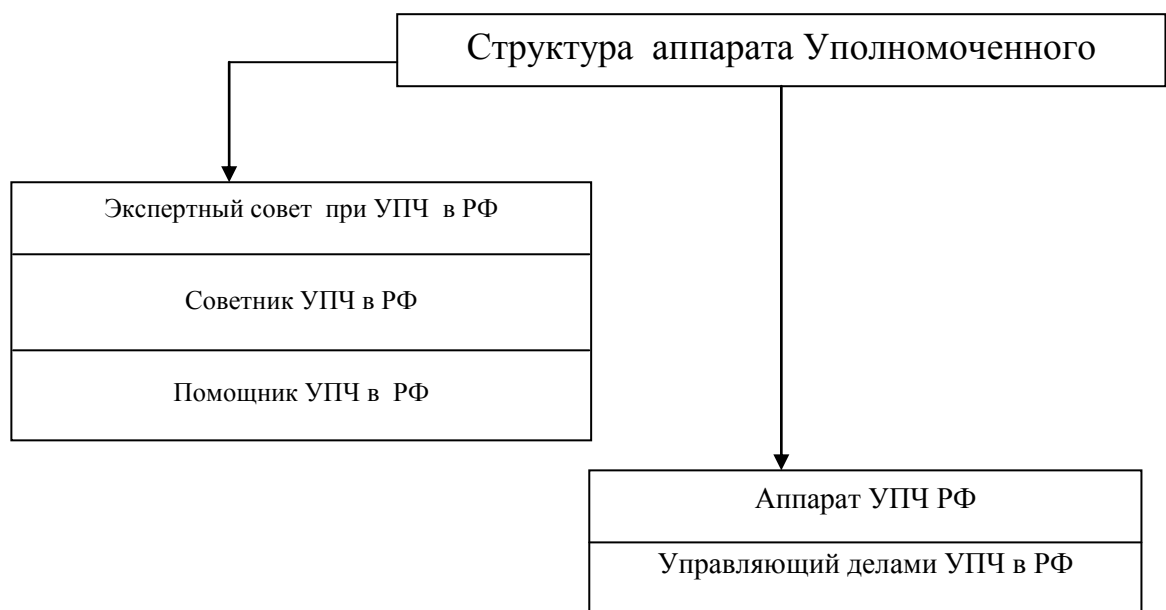


Рис. 15. Действия Уполномоченного по правам человека при получении жалобы



Секретариат УПЧ РФ	Управление по восстановлению	Управление правового просвещения
	Отделы	
Приемная заявлений Организационный Общий отдел Отдел пресс службы	Конституционного права Гражданского законодательства Трудового законодательства Уголовного законодательства	Правового просвещения Информационно- аналитический Методологический Международный

Рис. 16. Структура аппарата Уполномоченного по правам человека

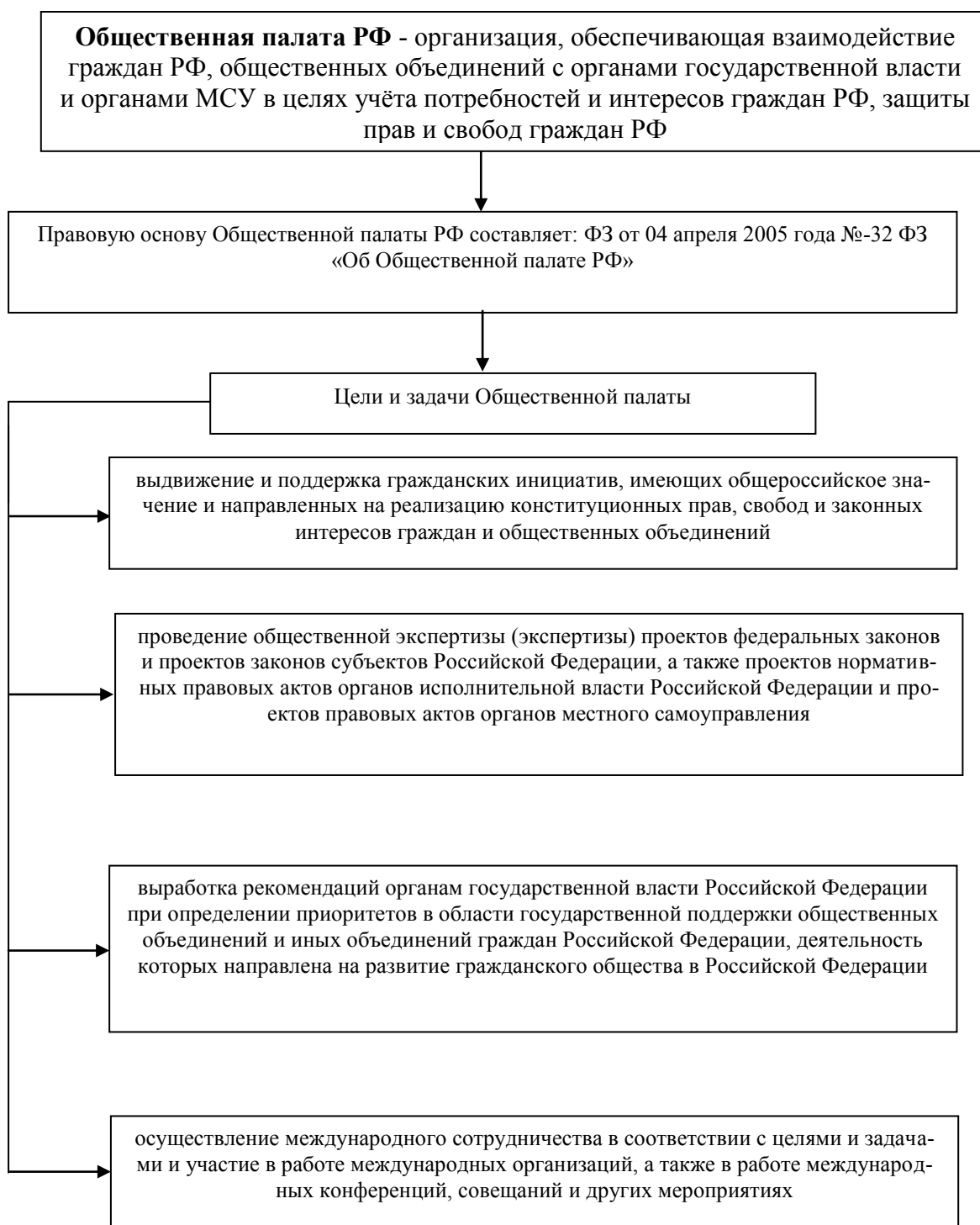


Рис. 17. Цели и задачи Общественной палаты

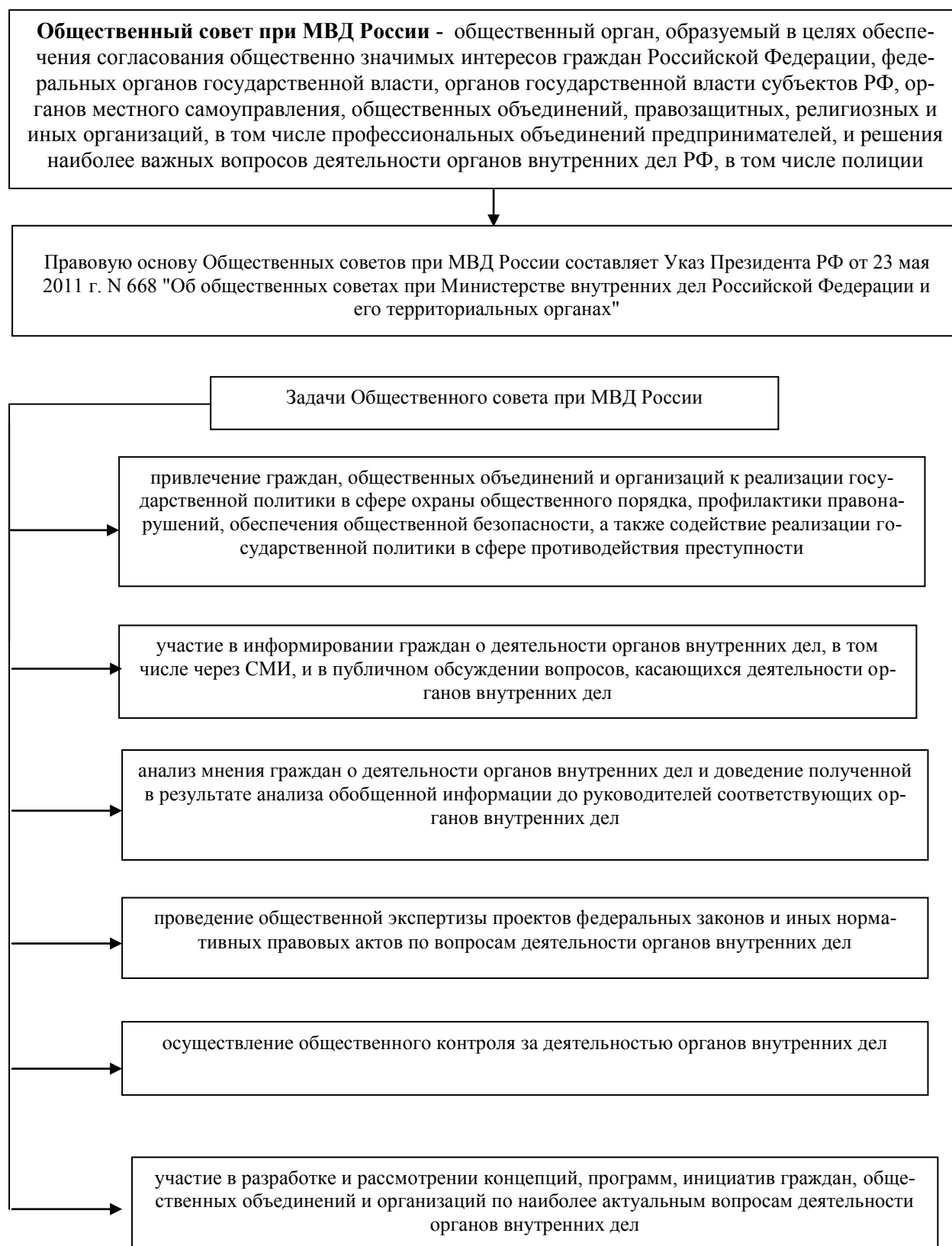


Рис. 18. Правовая основа и задачи Общественного совета при МВД России

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, подведя итог сказанному выше, можно сделать следующие выводы. В настоящее время в условиях формирования правового государства и гражданского общества особое значение приобретают теоретические и практические вопросы обеспечения прав и свобод человека правоохранительными органами Российской Федерации. Тенденция роста нарушений прав и свобод граждан требует использования и усиления роли государственного вмешательства.

Обеспечение прав человека и гражданина осуществляется при наличии стабильности основных правовых институтов, действенности правовых гарантий, определении пределов правового регулирования, а также неотвратимости государственного реагирования на любое противоправное деяние.

Правоохранительные органы, являясь важным структурным элементом механизма обеспечения прав и свобод личности, тесно взаимосвязаны с другими структурными элементами. Место органов внутренних дел в исследуемом механизме определяется их значительным объемом работы по профилактике, предупреждению и пресечению преступности, защите прав и свобод личности, по борьбе с различными правонарушениями.

Эффективность функционирования деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина зависит от совершенствования нормативной правовой базы; уровня правовой и профессиональной культуры, укрепления служебной дисциплины личного состава правоохранительных органов; повышения ответственности их перед обществом и государством за выполнение требований законности.

Учебное издание

Елена Владимировна Березовская

**Теоретико-концептуальные основы
обеспечения прав человека
правоохранительными органами
Российской Федерации**

Учебное пособие

Корректор Н.А. Климанова
Компьютерная верстка Е.В. Зотина
Дизайн обложки Е.А. Бикмуллина

Подписано в печать 24.12.2018 Усл.печ.л. 8
Формат 60х84 1/16 Тираж 30

Типография КЮИ МВД России
420108, г. Казань, ул. Магистральная, 3