

Министерство внутренних дел
Российской Федерации
Академия управления

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ,
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Москва · 2019

УДК 343.211.3
ББК 67.400.7
О-13

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *А. Ю. Гарашко*, доцент кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук; *Р. Н. Астапов*, заместитель начальника Управления на транспорте МВД России по ЦФО, кандидат юридических наук; *Р. С. Мулукаев*, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор; *Ю. А. Лапунова*, доцент кафедры организации оперативно-разыскной деятельности Академии управления МВД России, кандидат юридических наук.

Авторы: Барбин В. В., Гончаров И. В., Киричѐк Е. В., Корабельникова Ю. Л., Мартынов А. Н., Матанцев Д. А., Стѣпкин Е. Ю.

Обеспечение законности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. *Барбин В. В.* и др. – М. : Академия управления МВД России, 2019. – 108 с.

ISBN 978-5-907187-06-1

Учебное пособие посвящено общетеоретическим и практическим вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Значительное внимание уделено проблемам обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, а также совершенствованию самого государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Учебное издание предназначено для подготовки руководящего состава территориальных органов МВД России, слушателей образовательных организаций МВД России и иных должностных лиц, осуществляющих деятельность по обеспечению законности, соблюдению прав и свобод человека и гражданина, а также может быть интересно научным сотрудникам, преподавателям, адъюнктам и всем тем, кто интересуется проблемами прав и свобод человека и гражданина, их реализацией в современном российском обществе.

УДК 343.211.3
ББК 67.400.7

© Барбин В. В., Гончаров И. В., Киричѐк Е. В., Корабельникова Ю. Л.,
Мартынов А. Н., Матанцев Д. А., Стѣпкин Е. Ю. 2019

ISBN 978-5-907187-06-1

© Академия управления МВД России, 2019

Введение

Уровень демократического развития общества определяется не только формальным признанием приоритета прав и свобод человека и гражданина, включая их закрепление в национальном законодательстве и провозглашение общепризнанных норм и принципов международного права в области прав человека, но и частью правовой системы Российской Федерации. В обществе должен быть создан эффективно действующий государственно-правовой механизм охраны и защиты прав и свобод человека, позволяющий индивиду воспользоваться существующими правовыми и организационными процедурами с целью фактической реализации своих прав и свобод. Особое место в этом механизме занимают органы внутренних дел – специально уполномоченные органы государственной власти, деятельность которых непосредственно направлена на охрану и защиту этих прав и свобод.

В этой связи авторами учебного пособия поставлена задача рассмотреть общетеоретические и практические вопросы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел, с целью оказания помощи сотрудникам в овладении ими суммы знаний, умений и навыков, использование которых поможет усовершенствовать практику обеспечения этих прав и свобод, повысит их правовую культуру и правовое сознание, воспитает профессиональную убежденность в обязательности строгого, неуклонного соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина как важнейшего принципа своей работы.

Учебное пособие призвано помочь практическим работникам, а также слушателям образовательных учреждений органов внутренних дел, на основе систематизированного, последовательно изложенного материала, освоить те требования, которые предъявляются в настоящее время к деятельности сотрудников органов внутренних дел.

ГЛАВА 1. Общие вопросы теории прав человека и гражданина

1.1. Понятие и сущность прав и свобод человека и гражданина

Права человека – явление многогранное. С самого начала их осознания людьми права человека выражали протест против угнетения, социальной несправедливости, что получило воплощение еще в первых законах, направленных против рабства, и в стремлении к свободомыслию и веротерпимости.

Права и свободы человека – это, во-первых, система философских, мировоззренческих представлений о предназначении человека, его месте и роли в сообществе других людей; во-вторых, определенный взгляд на устройство мира, т. е. миропонимание, мировоззрение, основанное на принципах гуманизма; в-третьих, система гуманистических ценностей, на которых строятся взаимоотношения в обществе, а также система социальных регуляторов отношений между людьми, состоящая из морально-этических принципов и норм; в-четвертых, правовое понятие, характеризующее закреплённый в нормах права статус личности в ее взаимоотношениях с государством и средство защиты от произвола и насилия со стороны государства.

Права человека носят и абсолютный, и исторический характер. С одной стороны, основные права и свободы представляют для всех людей абсолютную ценность, она безусловна, с другой – потребности и интересы, а также связанные с ними права и свободы, их содержание и значимость для конкретных людей изменяются от одного периода развития общества к другому. На этом историческом фоне идет дифференциация в подходе к правам человека и на уровне отдельных людей. Все это придает относительный характер правам человека вследствие того, что люди различаются и всегда будут отличаться друг от друга как индивиды по своим способностям, запросам, характеру, потребностям и интересам.

Права человека – это сложное многогранное явление, носящее дуалистический, двойственный характер. Это обусловлено тем, что, во-первых, они выражают неотъемлемые свойства человека и, во-вторых, являются духовно-нравственной основой права вообще и прав гражданина в частности. Поэтому они неразрывно связаны не только с государством и правом, но еще в большей мере с культурой, моралью, философией, т. е. с гуманитарным знанием,

раскрывающим, прежде всего, суть и природу общечеловеческих ценностей и интересов.

Каждая из категорий – «человек», «гражданин», «личность», «индивид», «права человека», «права гражданина», «правовой статус личности» – используемых в общеправовой практике, внутригосударственном и международном праве, в научной литературе рассматриваются неоднозначно. Но, хотя общее смысловое значение этих терминов неодинаково, применительно к человеку как члену общества, обладающему правовым статусом, их нередко используют в качестве синонимов.

Если **человек** – это разумное психофизиологическое или биосоциальное существо, живущее в обществе, то понятие «личность» как научная абстракция подчеркивает факт наиболее полного отделения человека от природы, его опосредованное отношение к ней, определяемое конкретно-историческими условиями и отличающееся определенным уровнем отношения с обществом.

Под **природой человека** обычно подразумеваются стойкие, неизменные черты и свойства, которые присущи Человеку Разумному во все времена. Речь, прежде всего, идет о разумности и способности человека к членораздельной речи, общению, совместной деятельности.

Понятия «**человек**» и «**личность**», отражая разные аспекты одного целого – отдельного индивида – находятся в тесной взаимосвязи. Как продукт природы, конкретный человек выступает материальной, биологической личностью, которая, в свою очередь, будучи продуктом общества, характеризуется в единстве ее индивидуальных социальных и биологических черт.

В настоящее время понятие «**личность**» используется как научный термин, обозначающий: 1) человеческого индивида как субъекта отношений и сознательной деятельности (лицо, в широком смысле слова) или 2) устойчивую систему социально-значимых черт, характеризующих индивида как члена того или иного общества. Хотя эти два понятия – «лицо как целостность человека» и «личность как его социальный и психологический облик» – терминологически вполне различимы, они употребляются иногда как синонимы.

Термин «**индивид**» применяется наряду с понятиями «человек» и «личность» и употребляется для обозначения всякого отдельно взятого представителя человеческого рода. Различия людей как индивидов – это, во-первых, различия между общественными группами, к которым они принадлежат, а во-вторых, различия в том, насколько типически полно признаки одной и той же группы выражены в разных ее представителях.

«Гражданин» – это личность, действующая в политической жизни. В ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ содержится норма-дефиниция, которая определяет гражданство как устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей¹. Это означает отказ от прежней соответствующей тоталитарному строю государства формулировки понятия гражданства как принадлежности лица государству. Такое определение отличается и от того, которое существовало в законе «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 г. № 1518-I (оно характеризовало гражданство как политико-правовую связь лица с государством).

Исторически сложившийся термин **«гражданское общество»** не соответствует тому, что им обозначается, поскольку в сфере гражданского общества мы имеем дело с неполитическим и непубличным человеком – носителем частных интересов, субъектом частного права, участником гражданско-правовых отношений, а не с гражданином (политической фигурой, субъектом публично-властных отношений).

В лексиконе средств массовой информации (далее – СМИ), в обиходе, да и в науке под правами человека иногда понимается то же, что и под правами гражданина, но это далеко не одинаковые понятия. **«Права человека»** определяются естественными правами, которыми он обладает от рождения. **«Права гражданина»** обусловлены принадлежностью человека к государству и носят позитивный характер, т. е. устанавливаются последним.

Права человека выделяются в объективном и субъективном смыслах.

В первом случае – это система общепризнанных принципов и норм международного права, закрепляющих положение личности, правила взаимоотношений между людьми, отношения человека и государства.

Во втором – закрепленные в правовых нормах, юридически гарантированные государством возможности индивида совершать определенные действия, поступки, пользоваться определенными социальными благами.

«Свободы человека» – понятие, фактически тождественное понятию «права человека», хотя и имеющее некоторые особенности.

Употребление слова «свобода», как принято считать, появилось в XXIV в. до н. э. и связано с установлением монархом Шумеры «свободы» для своих подданных путем применения санкций к бес-

¹ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2013. № 44. Ст. 5638.

совестным сборщикам налогов, защиты вдов и сирот от несправедливых действий людей, обладавших властью, и прекращения практики закабаления храмовых слуг первосвященниками.

«Юридические права и свободы» – очень близкие и по существу тождественные понятия. Принято считать, что термин «свобода» исторически связан с защитой самостоятельности личности, с ограждением от вмешательства государства в ее внутренний мир (свобода совести, свобода научного творчества), а «право» предполагает участие личности в деятельности общества, государства.

Иногда называют другое отличие: свободы реализуются по личному усмотрению адресата, а право характеризует меру возможного поведения и требует правовой регламентации со стороны государства.

Будучи закрепленными в Конституции, свобода и право означают меру возможного поведения, т. е. определяют границу, рамки возможных действий, вид и меру поведения, возможность пользоваться благами для удовлетворения своих потребностей и интересов. **«Юридические обязанности»** – это мера должного поведения. Первоприрода обязанностей такова, что они призваны быть обратной стороной субъективного права как стимулирующего средства. Закрепленные в Конституции, они определяют вид и меру общественно необходимого поведения граждан, предъявляют обязательные требования к поведению, действиям личности, сдерживают обязанное лицо от удовлетворения собственных интересов и заставляют его действовать в интересах управомоченного.

С правами и свободами тесно связаны **«законные интересы личности»** – юридически значимые и правомерные притязания человека на социальные блага, непосредственно не охватываемые содержанием прав и свобод. Хотя содержание законных интересов не определяется законодателем, государство их также защищает, т. к. невозможно предусмотреть все жизненные ситуации, которые могут попасть в сферу чьих-то интересов. На практике их защита осуществляется государственными органами, либо по аналогии права и закона, либо путем расширительного толкования правовых норм.

1.2. Классификация прав и свобод человека и гражданина

В конституциях большинства современных государств закреплены важнейшие **конституционные права и свободы** человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы человека. Однако это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные. Под **основными правами и свободами человека** следует понимать исторически сложившиеся, общепризнанные, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и международно-правовых актах по правам человека, наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы.

В неразрывной связи и взаимодействии с основными находятся отраслевые права и свободы человека и гражданина. Эта связь состоит, прежде всего, в том, что (основные) права и свободы составляют юридическую основу для всех отраслевых прав, являются для них определяющими, обладают по отношению к ним высшей юридической силой. В свою очередь права, закрепленные в отраслевом законодательстве, с одной стороны, конкретизируют конституционные права и свободы, а с другой – дополняют и развивают их.

С момента провозглашения прав и свобод французской Декларацией 1789 г. широкое распространение получило деление их на права человека и права гражданина.

Считается, что первые права человека – право на жизнь, свободу и неприкосновенность личности, свободу передвижения и выбора места жительства, право собственности и др., – принадлежат ему от рождения и не могут быть дарованы или отчуждены государственной властью. Права гражданина – это права человека как члена политического сообщества, и в этом качестве они предоставляются государством, и потому могут быть ограничены им. На деле, как отмечалось, это различие имеет исторический и философский характер.

В соответствии с концепцией приоритета прав и свобод человека и гражданина во всех сферах жизни, выделяют их следующие виды:

1) в сфере личной безопасности и частной жизни (право на жизнь, право на защиту чести и доброго имени, свободу и личную неприкосновенность, и др.);

2) в области государственной и общественно-политической жизни (избирательные права, свобода союзов и ассоциаций, свобода слова, мнения, печати и др.);

3) в области экономической и социально-культурной деятельности (право на труд, отдых, образование и др.).

В соответствии с формой осуществления прав и свобод человека и гражданина, различают коллективные и индивидуальные права и свободы (право на митинги, демонстрации – коллективные; право на жизнь, личную неприкосновенность – индивидуальные).

Также проводится подразделение прав и свобод человека и гражданина по целевому назначению:

1) права и свободы, предназначенные для пользования определенными благами как в личных, так и в общественных целях;

2) права и свободы, направленные на охрану и защиту первой группы (право обвиняемого на защиту, право на судебный иск).

Следующая классификация прав и свобод основывается на различиях сфер жизни общества, характере отношений – личные, политические и социально-экономические. Особо выделяют культурные (социокультурные) права, однако иногда их рассматривают как одну группу вместе с экономическими и социальными правами. Все чаще в конституциях называют коллективные права, которые принадлежат не отдельно взятому индивиду, а определенной общности, выделяемой на основе естественных или социальных признаков (право наций или народов на самоопределение и др.).

В области жизни и деятельности человека, в которых наиболее полно проявляются его социальные качества, выделяют права и свободы:

1) осуществляемые в сфере личной жизни и индивидуальной свободы человека;

2) осуществляемые в публично-правовой (или публично-политической) сфере;

3) осуществляемые в сфере социально-экономической жизни;

4) права, необходимые для защиты других прав и свобод личности.

Однако права и свободы различаются не только по сферам жизнедеятельности, но и по времени возникновения. Отсюда – появление понятия «поколения прав человека».

Первым поколением прав человека признаются те традиционные либеральные ценности, которые были сформулированы в процессе осуществления буржуазных революций, а затем конкретизированы и расширены в практике и законодательстве демократических государств. Речь идет о личных (гражданских) и политических правах (право на свободу мысли, совести и религии; право на жизнь, свободу и безопасность личности; право на равенство перед законом и т. д.).

Эти права выражали т. н. «негативную» свободу: они обязывали государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия участия граждан в политической жизни.

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение своего экономического уровня, повы-

шение культурного статуса (т. н. «позитивные права»), для реализации которых требуется организационная, планирующая и иные формы деятельности государства по обеспечению указанных прав (право на труд и свободный выбор работы; право на социальное обеспечение; право на защиту материнства и детства; право на образование и др.).

В период после Второй мировой войны стало формироваться *третье поколение прав человека*. Их природа составляет предмет дискуссий. Представляется, что особенность этих прав состоит в том, что они являются коллективными и могут осуществляться общностью, ассоциацией.

К третьему поколению относятся коллективные права, основанные на солидарности, т. н. «права солидарности» (право на развитие; на мир; на здоровую окружающую среду; на общее наследие человечества; право на коммуникацию, связанное с концепцией нового международного информационного порядка). Разумеется, отдельный человек принимает участие в реализации таких прав, но это участие связано не с его личным статусом, а с его положением как члена какой-либо общности.

В зависимости от роли государства в осуществлении прав человека, различают негативные права и свободы – государство должно воздерживаться от конкретных действий по отношению к индивиду, и позитивные – государство должно предоставить лицу определенные блага, содействовать в реализации им своих прав.

Американские юристы приводят в качестве определенного эталона классификацию прав человека, данную в 1946 г. Комиссией по гражданским правам:

- 1) право безопасности и неприкосновенности личности;
- 2) право на гражданство и его привилегии;
- 3) право свободы совести и ее свободного выражения;
- 4) право равных возможностей.

В отечественной юридической литературе длительное время была широко распространена точка зрения о необходимости иерархического построения системы основных прав и свобод личности. Абсолютный приоритет отдавался социально-экономическим правам, т. к. считалось, что именно они составляют стержень правового статуса личности. Данный подход иногда приводил к ущемлению иных прав человека.

В настоящее время вряд ли актуален вопрос о приоритете той или иной группы прав, поскольку для любого человека (гражданина Российской Федерации, иностранца или лица без гражданства) одинаково важны и необходимы все виды прав. К тому же, не подлежит сомнению, что вся система основных прав и свобод тесно взаимосвязана и находится в органическом единстве.

1.3. Правовой статус личности

Регулирование положения личности в обществе осуществляется государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений. Прежде всего, государство юридически закрепляет те фактические отношения, которые существуют у него с людьми, находящимися под воздействием государственной власти.

Закрепление достигнутого в обществе уровня свободы его членов осуществляется с помощью **правового статуса**, который выступает важнейшим средством эффективного удовлетворения потребностей и интересов каждого человека, создания и использования условий всестороннего расцвета личности.

Правовой статус личности включает в себя всю совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей человека и гражданина, предусмотренных в принципах и нормах всего текущего законодательства.

Принято выделять *несколько видов правового статуса*:

- 1) общий или конституционный статус человека и гражданина;
- 2) специальный или родовой статус определенной категории граждан;
- 3) индивидуальный статус, характеризующий пол, возраст, семейное положение и т. д.;
- 4) статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным и тройным гражданством;
- 5) отраслевые правовые статусы (уголовно-процессуальный, административно-процессуальный и др.);
- 6) статус физического лица и т. д.

Важно подчеркнуть, что общий конституционный статус является единым и одинаковым для всех граждан государства, не зависящим от конкретных обстоятельств, т. е. базовым, исходным, делающим все иные статусы производными от него, дополняющими его. Если имеют место какие-то ограничения общего правового статуса личности, то они должны быть предусмотрены в принципах и нормах Конституции.

В структуру конституционного статуса личности как интегративного понятия входят следующие компоненты:

- 1) гражданство;
- 2) правосубъектность, включающая в себя правоспособность и дееспособность;
- 3) основные права, свободы, законные интересы и обязанности;
- 4) правовые принципы;
- 5) гарантии правового статуса, в числе которых особое значение имеет юридическая ответственность.

Сердцевину или основу правового положения личности составляют ее права, свободы, законные интересы и обязанности в их единстве.

Непререкаемость правового статуса личности, недопустимость какого-либо посягательства на него со стороны государства – устой правовой государственности.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся понятия «права» и «свободы», «права человека» и «права гражданина»?
2. Какие положения, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, закреплены в Конституции РФ?
3. Какие признаки положены в основу классификации прав и свобод человека и гражданина?
4. В каком случае могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина?
5. Каким образом Конституция РФ влияет на развитие законодательства в области прав и свобод человека и гражданина?

ГЛАВА 2. Основы организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

2.1. Понятие, признаки и структура организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают существенное место в деятельности всех государственных органов, поскольку это их важная конституционная обязанность. В то же время решение данных вопросов не является основным содержанием деятельности большинства из них, а подчинено выполнению главных задач, которые поставлены перед конкретным государственным органом, и выступает в качестве одного из условий, способствующих его нормальному функционированию и достижению поставленных целей. Обязанности государства, соответствующие правам и свободам человека и гражданина, составляют совокупность различных зафиксированных в законе гарантий, т. е. тех условий и возможностей, которые оно обязуется создать и предоставить лицам для практического осуществления ими своих прав и свобод. Следовательно, рассматривая обеспечение прав и свобод человека и гражданина, можно вести речь о создании государством и его органами условий и предоставлении возможностей для их реализации. Иными словами, государство осуществляет охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина и, таким образом, их обеспечивает.

Вышеизложенное дает основание сделать вывод, что *организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации* – это сложная, целостная, многосторонняя и многоуровневая система статических и динамических элементов (организационно-правовых средств), каждый из которых имеет свое функциональное предназначение, с помощью которых осуществляется целенаправленное, результативное воздействие на общественные отношения в сфере реализации (охраны и защиты) прав и свобод человека и гражданина.

Статическая (инструментальная) сторона организационно-правового механизма показывает внутреннее строение этого целостного механизма, его отдельные элементы, взятые в единстве.

Динамическая (функциональная) сторона определяет взаимообусловленное функционирование (в т. ч. взаимодействие) всех

структурных элементов (организационно-правовых средств), каждый из которых имеет свое функциональное предназначение, с целью создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод).

Статическую сторону этого механизма составляют: социальные нормы (нормативная основа); субъекты, объекты и характер связей между ними (правоотношения); гарантии; механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания, вне анализа и оценки которого нельзя ничего понять в управлении организационно-правовым механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина; специфические организационно-правовые средства (правовая культура, правовое сознание, законность, правопорядок).

Статическая сторона является основой (фундаментом) для динамической стороны организационно-правового механизма, ее предпосылкой. В структуре динамической стороны данного механизма лежит движение, т. е. обеспечительный процесс (процедура) функционирования, который и определяет взаимодействие статических элементов.

Помимо выделения статической и динамической сторон механизма, представляется целесообразным подразделить все его элементы на первичные и вторичные:

- первичные – это многочисленные субъекты организационно-правового механизма (государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, негосударственные образования и др.);

- вторичные – это те элементы, которые носят вспомогательный характер и «обслуживают» первичные. Это не говорит о том, что эти элементы являются незначимыми или малозначимыми. В данном случае имеется в виду то, что именно первичные элементы либо создают вторичные (например, социальные нормы), либо влияют на их качественное состояние (механизм реализации, включающий механизм охраны и механизм защиты прав и свобод; механизм юридической ответственности; механизм целеполагания; обеспечительный процесс; специфические организационно-правовые средства – правовая культура, правовое сознание, законность, правопорядок), т. е. от качества первичных элементов зависит качество вторичных, но не наоборот.

Исходя из многозначности изучаемого понятия, можно выделить его методологические признаки и признаки функционирования и развития. Если первые характеризуют сущностную характеристику и специфику структуры механизма, то последние связаны

с его функционированием и развитием, а потому являются одновременно критериями эффективности механизма.

1. Методологические признаки сущности и структуры механизма:

1) признак системности – организационно-правовой механизм представляет собой сложное системное образование, множество элементов которого находятся в отношениях и связях друг с другом, образуя определенную целостность, единство;

2) признак интегративности – характеризует целостность организационно-правового механизма, гармонизацию его элементов с учетом их сочетаемости и совместимости;

3) признак сложности структуры – определяет всю совокупность элементов и связей организационно-правового механизма;

4) признак многосторонности – характеризуется наличием статической и динамической сторон организационно-правового механизма;

5) признак многоуровневости – определяет количество уровней (федеральный, региональный (межрегиональный) и местный); изменения, которые влияют на всю уровневую систему; степень самостоятельности и взаимосвязи уровней организационно-правового механизма;

6) признак иерархичности – показывает наличие в организационно-правовом механизме первичных и вторичных элементов;

7) признак целенаправленности – характеризует и обуславливает необходимость наличия и достижения определенных целей организационно-правового механизма – создания оптимальных политических, экономических, социальных, духовных, правовых и иных условий для наиболее полного пользования человеком и гражданином социальными благами (эффективного обеспечения прав и свобод);

8) признак неаддитивности – определяет совместное функционирование разнородных, но взаимосвязанных и взаимодействующих элементов организационно-правового механизма, что создает качественно новые свойства целого (механизма), не сводящиеся к сумме свойств его элементов;

9) признак зависимости от факторов внешней и внутренней среды – показывает проявление свойств организационно-правового механизма в процессе функционирования в условиях внутренней и внешней среды.

II. Признаки эффективности функционирования и развития – критерии эффективности организационно-правового механизма:

1) признак (критерий) инерционности – признак (критерий) инерционности – обуславливает характеристики как устойчивости функционирования организационно-правового механизма, так и его изменчивости через определение состояния входных и выходных параметров;

2) признак (критерий) инновационности – показывает способность организационно-правового механизма к обновлению (новаторскому совершенствованию, эволюционированию), обладающему высокой эффективностью;

3) признак (критерий) синергичности – определяет способность достижения эффективности функционирования организационно-правового механизма за счет объединенного действия его элементного состава, которое превосходит эффект каждого отдельно взятого элемента или их простой суммы («целое больше суммы его частей»: $2 + 2 = 4x$, где $x > 1$);

4) признак (критерий) перманентности – характеризует способность организационно-правового механизма непрерывно (постоянно) функционировать с заранее заданными параметрами;

5) признак (критерий) адаптивности – характеризует способность организационно-правового механизма сохранять свою значимость в условиях приспособливания (адаптации) к изменениям внутренней и внешней среды;

6) признак (критерий) управляемости (критерий системы управления организационно-правовым механизмом) – характеризует возможность перевести организационно-правовой механизм из одного состояния в другое.

Качество управления, безусловно, зависит от качества субъектного состава. Несомненно, управлять организационно-правовым механизмом могут исключительно профессионалы, компетентные, подготовленные люди, обладающие соответствующими знаниями, умениями и навыками, занимающиеся юридической наукой, знающие особенности современной правозащитной и правоохранительной практики, имеющие определенный опыт политической и юридической деятельности. Иными словами, это люди с должным доктринальным, профессиональным правовым и политическим сознанием.

Таким образом, организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина предполагает установленную и внутренне согласованную последовательность применения организационно-правовых средств. Его задача – обеспечить достижение поставленной цели, т. е. добиться состояния организованности. С организационной точки зрения решение задачи, независимо от ее конкретного содержания, будь то право, политика, экономика и т. п., сводится, прежде всего, к построению разного сочетания элементов, которое соответствовало бы наилучшему способу достижения поставленной цели.

2.2. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Действие организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется многочисленными организационно-правовыми средствами, в т. ч. деятельностью большого числа субъектов.

Внутригосударственное обеспечение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном, региональном (межрегиональном) и местном.

Федеральный уровень обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

1) судебную охрану и защиту, которая обеспечивается деятельностью федеральных судов, к которым относятся: Конституционный Суд Российской Федерации; Верховный Суд Российской Федерации; кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов;

2) внесудебную охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина, которая включает в себя:

– Президента Российской Федерации, который, в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 80), является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

– Администрацию Президента Российской Федерации в сфере функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

– Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, другие совещательные органы при Президенте Российской Федерации, созданные в целях оказания помощи в реализации его полномочий как гаранта Конституции РФ, прав и основных свобод человека и гражданина (Комиссия по вопросам гражданства, Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий, Комиссия по делам ветеранов, Комиссия по делам инвалидов и т. д.);

– Федеральное Собрание Российской Федерации, которое принимает участие в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, определяя законодательное регулирование данной сферы;

– Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной и законодательной ветвей власти в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав и законных интересов;

– прокуратуру Российской Федерации, осуществляющую надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, 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;

– Счетную палату Российской Федерации, призванную обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля);

– Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка; Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

– Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, обеспечивающую реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

– Общественную палату Российской Федерации, общественные советы при федеральных органах государственной власти и т. д.

Важное место в этом механизме отведено Президенту РФ, – именно на него как главу государства возложена обязанность гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). При вступлении в должность Президент приносит народу России присягу, согласно которой он клянется при осуществлении своих полномочий «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ).

Полномочия Президента РФ как гаранта прав и свобод человека и гражданина выражаются в различных формах. Он издает указы и распоряжения, которые заполняют правовой вакуум в самых различных областях, обладает правом законодательной инициати-

вы и вносит законопроекты в Государственную Думу, подписывает и обнародует федеральные законы, обладает правом отлагательного вето, предоставляет политическое убежище и т. д. Эти и другие полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, в той или иной мере связаны с осуществлением его функций гаранта прав и свобод человека и гражданина.

Целесообразно отметить, что, как юридически, так и практически, нет ни одного субъективного права человека и гражданина, в реализации которого Президент РФ не имел бы реальной возможности принять участие. Его полномочия в этой области не могут конкурировать с каким-либо другим органом общей компетенции.

Несмотря на то что для федеральных органов законодательной и исполнительной ветвей власти, а также для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод граждан не является основной функцией, но они, тем не менее, не исключены полностью из правоохранительного и правозащитного процесса, а их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как «правоохрану», т. е. создание условий, направленных на наиболее полную реализацию прав и свобод человеком и гражданином, соответственно, путем принятия законов и организации их исполнения.

Конституция РФ 1993 г. учредила Федеральное Собрание РФ как представительный орган, осуществляющий законодательную власть в Российской Федерации.

Предназначение этого органа государственной власти, как следует из наименования, двойственно. Во-первых, Федеральное Собрание РФ призвано выражать интересы и волю народа Российской Федерации (представительный характер). Народное представительство реализуется путем проведения периодических и свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных отношений, обеспечение мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей. Во-вторых, это законодательствование, которое означает, что Государственная Дума Федерального Собрания РФ реализует права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ, посредством принятия законов, т. е. нормативных правовых актов высшей юридической силы. Однако она связана в этом процессе с решением Совета Федерации Федерального Собрания РФ и согласием Президента РФ. Таким образом, реализация прав и свобод человека и гражданина посред-

ством принятия федеральных законов требует неперенного участия Государственной Думы, Совета Федерации и Президента РФ.

Немаловажное значение в организационно-правовом механизме имеет исполнительная власть. Об этом свидетельствуют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств. Так, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ указывает на основные направления деятельности высшего органа исполнительной власти в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, прав на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду; осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Значительное внимание Правительство РФ уделяет формированию федеральных целевых программ и обеспечению их реализации.

Практика большинства стран мира свидетельствует о том, что наиболее эффективно защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется судебной властью. Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту всех прав и свобод, включая те, которые закреплены ею же (ч. 1 ст. 46). Согласно Конституции РФ, решения и действия (или бездействия) любых государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, ущемляющие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 2 ст. 46). К сожалению, одной этой декларации недостаточно. Нужна всесторонняя судебная защита. Слабая защита лишь сеет иллюзии, рождает недоумение и озлобленность, дискредитирует саму идею обращения в суд за помощью.

Обобщая вышесказанное, необходимо отметить, что место федеральных органов государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить, поскольку именно права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, и обеспечиваются правосудием. Поэтому и осуществление этими органами своих полномочий в рассматриваемом механизме происходит во взаимодействии, основы которого заложены в принципе разделения властей, в целях достижения баланса между ними, который, в свою очередь, служит катализатором функционирования организационно-правового механизма.

2.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

В субъектах Российской Федерации, аналогично федеральному уровню, действие организационно-правового механизма обеспечивается посредством двух форм: судебной и внесудебной охраны и защиты.

Судебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой гарантированный каждому индивиду механизм охраны и защиты его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации (охрана) либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства (защита).

Судебная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина обеспечивается деятельностью судов субъектов Российской Федерации, к которым, в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», относятся:

- конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
- мировые судьи (общей юрисдикции субъектов Российской Федерации).

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

- органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина не является основной функцией. Их деятельность в указанной сфере имеет потенциал правоохраны, т. е. направлена она на создание условий, обеспечивающих наиболее полную реализацию прав и свобод человека и гражданина путем принятия законов и организации их исполнения.

Если определение системы государственных органов, охраняющих права и свободы человека и гражданина, их компетенции, порядка деятельности, содержания принимаемых ими решений и ответ-

ственности за исполнение своих обязанностей – одно из важнейших направлений законодательного регулирования, то основная функция исполнительной власти состоит в осуществлении управленческой, организующей деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительным органом. Эта функция определяет содержание и характер полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных актов. Модель действия на основе и во исполнение закона должна стать доминирующей на любом уровне исполнительной власти.

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина также включает:

- институты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации;
- комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации, действующие в целях оказания помощи гражданам в реализации их прав и основных свобод;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- правозащитные организации и т. д.

На уровне субъектов Российской Федерации (региональном уровне) особое место в организационно-правовом механизме занимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые, аналогично федеральным органам государственной власти, имеют свою специфику:

1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проявляется, в большей части, в принятии ими соответствующих законов. Например, законом субъекта Российской Федерации утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, устанавливается порядок проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации и т. д. Кроме того, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ней (нему).

2. Исполнительная власть, представленная системой органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным орга-

ном государственной власти субъекта Российской Федерации, призвана осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью.

3. Следуя принципу разделения властей, характерному и для регионального уровня, правосудие на территории субъектов Российской Федерации осуществляют конституционные (уставные) суды и мировые судьи.

Субъекты Российской Федерации в процессе регламентации правозащитной деятельности, осуществляемой на региональном уровне, должны разрешить важную проблему, чтобы обеспечить, с одной стороны, невмешательство в исключительную компетенцию федеральных государственных органов, а с другой – эффективность собственной правозащитной деятельности.

Федерация должна обеспечить соблюдение региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, и следующее конституционное положение: на уровне субъекта Федерации никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных гражданину прав и свобод, по сравнению с федеральным или международным законодательством, поскольку, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом. Вместе с тем субъект Федерации может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы, призванные охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Последнее может проиллюстрировать учреждение в ряде субъектов Российской Федерации института Уполномоченного по правам человека.

Возможно, более четкое распределение полномочий между центром и субъектами Федерации – одна из важнейших задач законодателя. Для законодательного органа субъекта Федерации необходимо более четко определить, во-первых, объем законодательного регулирования по предметам совместного ведения, не допуская превышения или дублирования норм федеральных законов; во-вторых, обеспечить самостоятельное правовое регулирование «области» по предметам ее исключительного ведения.

Таким образом, можно сделать следующие выводы и обобщения.

Во-первых, систему субъектов организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина на региональном уровне следует определить как упорядоченную определенным образом совокупность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должностных лиц, негосударственных организаций, деятельность которых направлена на предупреждение нарушения прав и свобод человека и гражданина, а в случае нарушения – на их восстановление.

Во-вторых, роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяется их деятельностью правоохранительного и правозащитного характера, основной целью которой является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, обоснование концепции организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и конституционной системы разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в части определения правового положения человека и гражданина показывает, что для законодательного регулирования положения собственно в субъекте Федерации остается незначительное пространство. Формально объем законодательства субъектов Федерации в этой сфере должен определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом Федерации дополнительных прав и свобод человека и гражданина за счет собственных ресурсов, в т. ч. прав и свобод, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического и социального характера.

2.4. Органы местного самоуправления в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы высшей ценностью (ст. 2), устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность не только органов государственной власти, но и местного самоуправления (ст. 18), возлагает на органы местного самоуправления функцию охраны общественного порядка (ст. 132). Отсюда следует, что все органы и должностные лица местного самоуправления должны служить главной цели: обеспечению прав и свобод человека и гражданина, созданию всех необходимых условий для их реализации и защиты.

Согласно ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ, «структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».

Из сформулированной в ст. 18 Конституции Российской Федерации нормы-принципа вытекают обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении своей компетенции исходить, прежде всего, из незыблемости, ненарушаемости и непосредственного действия основных конституционных и иных прав и свобод граждан как ведущих принципов своей деятельности. Они должны выступать главным ориентиром при принятии нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления и их правоприменительной практики. Если какие-либо положения актов органов и должностных лиц органов местного самоуправления прямо или косвенно ущемляют права человека, то этот акт подлежит отмене, в соответствии с установленным порядком.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они

не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это требование в полной мере распространяется и на акты органов и должностных лиц местного самоуправления. В тех муниципальных образованиях, где нет своих СМИ, тексты решений должны вывешиваться на стендах в специально определенных местах там, где обычно бывает многолюдно.

Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод каждому (ст. 46). Предметом обжалования в суд могут быть решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц органов местного самоуправления, а также официальная информация, послужившая основанием для совершения действия или принятия решения, в результате которых нарушены права и свободы гражданина. Порядок подобного обжалования регламентируется Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Конституция Российской Федерации закрепила, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Это конституционное установление в полной мере относится к местному самоуправлению, к его органам и должностным лицам, обязанностью которых является забота о социальной справедливости, благополучии своих жителей, их социальной защищенности. В социальном государстве местное самоуправление тоже должно быть социальным. Это является правовым принципом местного самоуправления, одной из его правовых основ.

Немаловажно, что наличие 21 945 ед. муниципальных образований в Российской Федерации (по сост. на 1 января 2018 г.) с их индивидуальными территориальными, историческими, культурными, социальными, экономическими и другими особенностями говорит если не о первостепенной, то, как минимум, существенно необходимой функции органов местного самоуправления, выражающейся в непосредственной практической реализации прав и свобод человека и гражданина.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о том, что в России существует достаточно широкий пере-

чень вопросов местного значения, решаемых на муниципальном уровне. Вместе с тем это не означает, что государство устранилось от решения муниципальных проблем. Напротив, оно заинтересовано в конструктивном диалоге с муниципальной властью и позитивных (с точки зрения интересов граждан, обеспечения их прав и свобод) результатах деятельности органов местного самоуправления.

В проведении политики, направленной на улучшение жизни граждан, органы государственной власти и местного самоуправления являются партнерами. Особенностью разграничения их функций является непосредственное участие государства в определении основных направлений развития муниципалитетов и их централизованном материально-финансовом обеспечении.

Одним из главных критериев оценки достигнутого в современном российском обществе уровня развития местного самоуправления является, безусловно, личностный критерий, который определяется, во-первых, полнотой прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне его социального и правового положения и, во-вторых, реальностью соответствующих прав, степенью их гарантированности с точки зрения фактических возможностей человека участвовать в решении вопросов местного значения, пользоваться социально-культурными и иными благами местного сообщества.

Для осуществления надлежащей охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина необходима более детальная их регламентация в отраслевом законодательстве. В связи с этим государство должно конкретно и понятно описать свои обязанности, а также обязанности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, и порядок их исполнения в правовых нормах. В противном случае «неопределенность норм <...> может привести к не согласующемуся с принципом правового государства произволу государственных органов и должностных лиц <...> и к нарушению равенства прав граждан перед законом»². Возлагая на себя определенные обязанности, государство должно, как минимум, создать необходимые условия для исполнения данной обязанности: предусмотреть процедуру, создать специальные органы, определить степень, форму, да и саму возможность вмешательства государства в область прав и свобод человека и гражданина.

² По делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»: постановление Конституционного Суда РФ от 8 октября 1997 г. № 13-П // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

2. Перечислите органы государственной власти и органы местного самоуправления, которые призваны охранять и защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Какие полномочия они осуществляют в указанной сфере?

3. Какое место в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина занимают Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации, Государственный совет Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах?

4. Какие правозащитные организации Вы знаете? Чем они занимаются? Приведите практические примеры.

ГЛАВА 3. Место и роль органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

3.1. Задачи и виды деятельности органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

В рамках государственного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина весьма большой объем работы выполняют органы внутренних дел (далее – ОВД). Это обусловлено, прежде всего, широтой их полномочий, позволяющей им активно, посредством разнообразных форм и методов, участвовать в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. В то же время участие других правоохранительных органов в этой деятельности носит менее распространенный характер, что связано с особенностями реализуемых ими задач. Так, судебная форма защиты прав и свобод является «главной и высшей формой юрисдикционной деятельности» и, естественно, не может быть распространена на все случаи, связанные с нарушением прав и свобод. Закрепление Конституцией РФ и принятым на ее основе законом РФ права граждан на обжалование в судебном порядке действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права человека, не должно означать ограничение административной юрисдикции. Анализ деятельности ОВД показывает, что большинство обращений, связанных с защитой и восстановлением (в случае нарушения) прав и свобод граждан, рассматривается во внесудебном порядке, к которому граждане предпочитают обращаться, т. к. он, как правило, обеспечивает более быстрое решение вопросов, чем процедура судопроизводства.

ОВД обладают также значительными силами и средствами, позволяющими им целеустремленно и эффективно проводить мероприятия правового, социального, экономического характера, направленные на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Они наиболее приближены к населению и, реализуя свои многочисленные функции, имеют достаточно возможностей для своевременного выявления и оперативного устранения негативных моментов, ограничивающих права и свободы граждан и препятствующих их осуществлению.

Вместе с тем ОВД также наделены правами, позволяющими им в строго определенных законом случаях и порядке ограничивать права и свободы человека и гражданина, что налагает на них особую ответственность за четкое и неукоснительное соблюдение требований режима законности. Тем не менее, деятельность ОВД в сфере обеспечения прав и свобод не ограничивается лишь рамками участия в их реализации. Практически нет такого субъективного права гражданина, полная и всеобъемлющая реализация которого была бы возможна без участия этих органов. Но если в осуществлении социально-экономических и политических прав и свобод их роль не так четко выражена, и в большинстве случаев сводится либо к обеспечению прав и свобод определенных групп граждан (например, сотрудников ОВД и членов их семей, вольнонаемного персонала и др.), либо к выполнению функций вспомогательного характера по отношению к собственно реализации этих прав и свобод (обеспечению охраны общественного порядка во время проведения шествий, демонстраций, митингов, предоставлению страниц своих периодических изданий гражданам для осуществления принадлежащей им свободы слова и др.), то реализация многих личных конституционных прав и свобод сопряжена с правомерной, обеспечивающей деятельностью ОВД.

Роль ОВД в обеспечении прав и свобод человека и гражданина определяется, главным образом, объемом и содержанием компетенции.

Возглавляет систему ОВД Министерство внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ³, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. В число основных задач МВД России включены:

- разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- противодействие преступности;

³ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 06 ноября 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 52. Ст. 7614. Ч. V.

- охрана общественного порядка и собственности;
- обеспечение общественной безопасности и др.

МВД России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации; ведет свою деятельность непосредственно и (или) через ОВД и органы управления внутренними войсками. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами ОВД являются следующие:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности;
- оказание помощи каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств;
- оказание содействия 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 прав, установленных Федеральным законом «О полиции».

МВД России вправе издавать на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации обязательные для исполнения в системе Министерства приказы, положения, наставления, инструкции, правила, уставы и иные нормативные акты, и проверять их исполнение.

ОВД реализуют свою компетенцию по обеспечению прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в следующих основных направлениях или видах деятельности: **административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной.**

Административная деятельность – это наиболее объемная составная часть деятельности ОВД, осуществляемая подразделениями, службами и сотрудниками с помощью различных административно-правовых методов и средств. Эта деятельность в большей степени регламентируется нормами административного законодательства, что влечет вступление ОВД в административно-правовые

отношения с различными субъектами, в т. ч. гражданами, по поводу реализации и обеспечения их прав и свобод.

Оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) является не менее важным направлением работы ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. ОРД, выступая в качестве одного из основных направлений работы ОВД, как и некоторых других государственных органов обеспечения безопасности, представляет собой вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 28 июня 2013 г.)⁴, в пределах их полномочий, посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. ОРД основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Уголовно-процессуальная деятельность ОВД занимает одно из центральных мест в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Уголовно-процессуальная деятельность полиции подразумевает осуществление предварительного расследования в двух формах – предварительного следствия и дознания. Методы исполнения процессуальных действий у них одинаковы и отличаются лишь объемом, кругом субъектов и подследственностью (ст. 150–151 УПК РФ).

⁴ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 2013. № 26. Ст. 3207.

3.2. Функции и формы деятельности органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Деятельность ОВД по обеспечению прав и свобод граждан разделяется на ряд функций, под которыми понимаются определенные ее направления. Каждая функция характеризуется обособленностью и однородностью, направленностью действия. Функции обусловлены, в конечном счете, объективными факторами, потребностями практики. Содержание каждой функции диктуется спецификой объекта деятельности. Вместе с тем количество и характер функций зависят и от субъективных факторов, т. е. от целей и задач, которые ставятся перед ОВД государством. Наряду с этим содержание (структура) многих функций при любых условиях остается постоянной, в связи с чем функции деятельности ОВД подразделяются на **общие, специальные (основные) и обеспечивающие**.

К **общим** функциям деятельности ОВД относятся: прогнозирование и планирование; организация; регулирование; учет; контроль.

Функция прогнозирования и планирования. Прогнозирование – это научное предвидение изменений в развитии каких-либо процессов на основе полученных данных и их анализа, а также достижений науки. Прогнозирование в деятельности ОВД состоит в определении направлений и целей развития тех или иных процессов, происходящих в сфере общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод граждан, и иных сферах, являющихся объектом деятельности ОВД, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

Функция организации заключается в формировании управляющей и управляемой систем деятельности ОВД, в обеспечении упорядоченности этих систем посредством создания соответствующей структуры и регулирования происходящих в ней процессов. Организация означает образование, реорганизацию, упразднение служб, органов, подразделений, групп и других субъектов, осуществляющих деятельность ОВД, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и расстановку кадров, и др.

В тесной связи с организацией находится **функция регулирования**, призванная сохранять упорядоченность, необходимую для эффективного осуществления субъектами деятельности ОВД. Через регулирование осуществляются непосредственное руководство, направление деятельности служб, подразделений, поведение сотрудников ОВД, осуществляющих административную, уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность по охране

и защите прав и свобод человека и гражданина. Без регулирования немислимо целенаправленное осуществление этой деятельности согласно заданной программе.

Функция учета заключается в обеспечении сбора, передачи, хранения и переработки данных, т. е. в количественном измерении, регистрации и группировке сведений о функционировании субъектов деятельности, о выполнении возложенных на них задач, о наличии и расходе ресурсов, о состоянии технических средств, а также о состоянии объекта, на который воздействует деятельность.

Учет составляет важную предпосылку контроля, суть которого как общей функции деятельности ОВД состоит в установлении соответствия или несоответствия реального состояния объекта деятельности заданной программе. **Контроль** позволяет обнаружить, насколько сделанное в сфере обеспечения прав и свобод граждан соответствует поставленным целям и задачам.

Содержание деятельности ОВД, связанной с внешней по отношению к ОВД сферой, составляют **специальные (основные) функции**, к которым относятся следующие:

- обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности, защита жизни, чести и достоинства личности, ее прав, свобод и законных интересов, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;
- предупреждение преступлений и других правонарушений;
- выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений, принятие мер к их устранению;
- осуществление индивидуальной профилактической работы с правонарушителями, участие в правовом воспитании граждан;
- охрана общественного порядка на улицах, площадях, в парках, на транспорте и других общественных местах, в т. ч. при проведении общественно-политических, культурных, спортивных и иных мероприятий; в местностях и населенных пунктах, где объявлено чрезвычайное положение и введена особая форма управления;
- осуществление лицензионно-разрешительной деятельности, выдача лицензий на занятие частной детективной и охранной деятельностью;
- обеспечение контроля соблюдения правил: пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства; транзитного проезда через территорию РФ; иммиграционных; регистрации документов, удостоверяющих личность; передвижения граждан и др.;
- обеспечение безопасности дорожного движения;

– охрана собственности в соответствии с заключенными договорами;

– оказание социальной помощи населению: принятие мер к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном состоянии; принятие неотложных мер по ликвидации последствий аварий, пожаров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, спасению людей и оказанию им помощи, охране имущества, оставшегося без присмотра; обеспечение сохранности найденных и сданных в полицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принятие мер к возврату их законным владельцам;

– осуществление контроля и надзора в пределах своей компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов компетентных органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

– осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

– исполнение в пределах своей компетенции административных взысканий и др.

К обеспечивающим функциям относятся: кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности ОВД.

Общие, специальные (основные) и обеспечивающие функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. В совокупности они составляют сферу (объем, содержание) деятельности ОВД.

Роль ОВД в обеспечении прав и свобод человека и гражданина раскрывается в различных формах и методах их деятельности по осуществлению их полномочий.

Таковыми формами являются: правоприменительная, организационная, воспитательная, правоохранительная.

Правоприменительная форма выражается в деятельности ОВД, – в данном случае в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина, по реализации своей компетенции в создании оптимальных условий для пользования ими. Она характеризуется изданием правоприменительных актов с целью конкретизации содержания прав и свобод человека и гражданина, установления порядка, пределов и оснований их реализации, а также индивидуализации других юридических фактов, с которыми связано дальнейшее существование прав и свобод человека и гражданина.

Осуществление правоприменительной деятельности связано с правомерными и неправомерными действиями управляемых

субъектов (граждан, организаций, должностных лиц), событиями, а также является результатом самостоятельного волеизъявления ОВД. Но во всех случаях правоприменительная форма отражает целенаправленное воздействие этих органов на поведение субъектов в сфере обеспечения прав и свобод и направлена на создание благоприятной обстановки для их реализации.

Организационная форма характеризуется созданием условий для исполнения правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД в сфере правоохраны, правообеспечения прав и свобод, совершенствованием с этой целью организационных структур, широким применением передового опыта других государственных органов, организацией взаимодействия с органами правосудия, прокуратурой, другими государственными структурами, наблюдением за исполнением должностными лицами и гражданами правовых документов, регулирующих вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина, и др.

Воспитательная форма определяется необходимостью повышения уровня правосознания не только граждан, но и сотрудников ОВД. Причем особое место в этой деятельности должны занимать воспитание правовой культуры граждан, формирование у них активной гуманистической жизненной позиции.

Большое значение в системе форм деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина имеет **правоохранительная форма**. Это обусловлено тем, что ОВД по характеру своей работы принадлежат к числу специализированных правоохранительных органов, вследствие чего их деятельность, с позиций функционирования всего государственного механизма, может быть представлена как целиком правоохранительная, складывающаяся не только из защиты прав и свобод человека и гражданина от возможных их нарушений, но и из создания наиболее благоприятных условий для их реализации, что ведет к поглощению иных форм деятельности названной.

Выбор форм деятельности ОВД всегда обусловлен характером задач, стоящих перед ними. В процессе развития этих органов формы их деятельности не остаются неизменными, – они постоянно развиваются, наполняясь новым содержанием, приводятся в соответствие с задачами, стоящими перед ОВД на каждом этапе созидания российского государства и общества.

Но как бы ни были совершенны формы, используемые в практике ОВД, большое значение имеют и **методы**, применяемые ими при решении задач в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Под методами понимается форма практическо-

го и теоретического освоения действительности, исходящего из закономерности движения изучаемого объекта. Всю систему методов, используемых в этом направлении деятельности ОВД, можно условно разделить на две группы: общие и частные.

Для **общих методов** характерна их всеобщность и универсальность. Они распространяются на деятельность всех структурных подразделений ОВД, выступая важнейшими, необходимыми инструментами решения всех задач, поставленных перед ними. К общим методам относятся убеждение и принуждение. Для оптимального применения этих методов в деятельности органов государства принципиальное значение имеет то, что соотношение убеждения и принуждения определяется объективными условиями социального развития. Изменение этих условий оказывает влияние не только на соотношение характера использования убеждения и принуждения, но и на содержание тех форм и средств, с помощью которых эти методы проводятся в жизнь. Но характерной чертой применения методов убеждения и принуждения является тот факт, что первому всегда должен отдаваться приоритет.

Конкретизация методов убеждения и принуждения в деятельности ОВД по обеспечению прав и свобод человека и гражданина осуществляется посредством **частных методов**: поощрения, профилактики правонарушений, наказания, индивидуальной работы, реагирования на жалобы, письма, предложения, оказания помощи в трудной жизненной ситуации.

Контрольные вопросы

1. Перечислите нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и деятельность ОВД.
2. Назовите права и обязанности полиции.
3. Какие гарантии законности и обеспечения прав граждан в деятельности полиции Вы знаете?
4. Перечислите основные направления деятельности ОВД по охране и защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
5. Каковы положительные и отрицательные стороны деятельности ОВД по охране и защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации?

ГЛАВА 4. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

4.1. Общая характеристика конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Должность Уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный) в Российской Федерации учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. По своей сущности Уполномоченный не принадлежит ни к судебной, ни к исполнительной, ни к законодательной власти. Смысл должности Уполномоченного – защищать гражданина от произвола самого государства⁵, быть арбитром между властью и обществом. Он выступает в роли непосредственного представителя государства в общении с населением, способствуя, таким образом, общему повышению авторитета государственной власти.

Анализ концептуальных положений Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФЗК «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» показывает, что данное должностное лицо призвано осуществлять на территории России контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, гарантированных международными нормативными правовыми актами и российским законодательством. Важно отметить, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, но не подменяет, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод индивида. Он должен собственными средствами способствовать восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина, а также приведению этого законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

⁵ Миронов О. О. Путь демократии, законности, уважения и защиты человека – правильный путь. Пятый Всероссийский съезд судей // Российская юстиция. 2001. № 3 С. 2–3.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, которые могли бы повлиять на принимаемые им решения. Данная норма подчеркивает особый государственный статус должности Уполномоченного. Ни Президент Российской Федерации, ни Правительство Российской Федерации не правомочны поставить под сомнение легитимность пребывания на посту государственного правозащитника.

Независимость Уполномоченного в Российской Федерации состоит и в том, что законодательный мандат на осуществление государственной защиты прав человека не наделяет его какими-либо властными полномочиями. Он использует в своей деятельности только методы убеждения, которые присущи правозащитным объединениям, институтам гражданского общества. Поскольку им не принимаются обязательные для исполнения органами государственной власти и местного самоуправления решения, то они не могут являться предметом обжалования.

Независимость и защиту деятельности Уполномоченного обеспечивает положение о том, что истечение срока полномочий Государственной Думы и ее досрочный роспуск не влекут прекращение его полномочий. Важным элементом статуса Уполномоченного является наличие у него иммунитета. В течение всего срока нахождения в данной должности он не может быть лишен неприкосновенности без согласия Государственной Думы.

Деятельность Уполномоченного при введении режима чрезвычайного или военного положения на всей территории Российской Федерации либо на ее части не прекращается и не приостанавливается.

В соответствии с требованиями российского законодательства, на должность Уполномоченного назначается лицо, являющееся гражданином России, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт правозащитной деятельности.

Выдвижение кандидатов на должность Уполномоченного осуществляется посредством внесения в Государственную Думу конкретной кандидатуры Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, депутатами и фракциями Государственной Думы. Законом установлен месячный срок выдвижения кандидатов до окончания полномочий Уполномоченного. В случае его досрочного освобождения от должности, новый Уполномоченный должен быть назначен Государственной Думой в течение двух месяцев. Такое положение установлено с целью обеспечения непрерывности функционирования этой службы.

Каждый кандидат выступает на заседании Государственной Думы с краткой программой своей деятельности. В случае отклонения кандидатуры палатой, либо если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов при голосовании, для повторного рассмотрения могут быть предложены те же или новые кандидатуры. Уполномоченный в Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы при тайном голосовании. Данное решение оформляется постановлением Государственной Думы.

При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу. Приведение к присяге производится председательствующим на заседании Государственной Думы. Таким образом, Уполномоченный принимает на себя обязательство руководствоваться в своей деятельности не только буквой и духом закона, но и гуманизмом, справедливостью. Текст присяги хранится в Государственной Думе. Это призвано продемонстрировать морально-политическую ответственность Уполномоченного перед назначающей его палатой парламента.

Уполномоченный считается вступившим в должность с момента принесения присяги и исполняет свои полномочия в течение пяти лет до принесения присяги новым правопреемником. Одно и то же лицо может занимать должность Уполномоченного по правам человека не более двух сроков подряд.

Находясь на своем посту, Уполномоченный не может быть членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы и законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, находиться на государственной службе, а также заниматься политической и коммерческой деятельностью. Исключение составляют только преподавательская, научная и иная творческая деятельность.

Уполномоченный в Российской Федерации может быть досрочно освобожден от исполнения своих обязанностей в случаях, если:

- им не прекращена в течение 14-ти дней со дня вступления в должность деятельность, которая не совместима с его постом;
- получено гражданство иностранного государства либо вид на жительство, или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- в отношении Уполномоченного по правам человека вступил в законную силу обвинительный приговор суда;
- он не способен по состоянию здоровья или по иным причинам исполнять свои обязанности в течение четырех месяцев подряд;
- в случае подачи им самим заявления о сложении полномочий.

4.2. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Как известно, реализация прав и свобод человека и гражданина осуществляется в т. ч. при непосредственном обращении заявителя в случае нарушения его прав. При этом институт Уполномоченного не заменяет, не вытесняет уже существующие каналы обжалования, а является важным дополнением к тем способам защиты прав граждан, которые сложились и функционируют в рамках российской правовой системы.

В целях ограждения Уполномоченного от тех обращений, которые могут и должны быть рассмотрены в других инстанциях, законодатель счел нужным конкретизировать порядок обращения к нему с жалобой. В этой связи закреплено правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана Уполномоченному в Российской Федерации на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих только после того, как гражданин обжаловал решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но остался не согласен с принятым решением. Данное ограничение является необходимым и направлено на то, чтобы сделать институт российского омбудсмана жизнеспособным, ибо отказ от подобной нормы может обернуться лавиной обращений граждан к «народному заступнику», что парализует его деятельность.

Ежегодно к Уполномоченному поступает большое количество заявлений и обращений, причем с каждым годом число жалоб не уменьшается. Так, в начале деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 1998 г. к нему поступило 6 978 обращений и жалоб, а в 1999 г. эта цифра возросла до 22 815, в 2017 г. число жалоб и иных обращений граждан достигло 41 840.

Главным результатом работы Уполномоченного является стремление сделать все возможное для того, чтобы помочь конкретному человеку, восстановить справедливость. В 2017 г. удалось оказать помощь в защите более чем 250 тыс. граждан⁶.

Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодатель-

⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Режим доступа: URL: ombudsmanrf.org (дата обращения: 10.09.2018)

ных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее, не допуская вмешательства в сферу отправления правосудия, он вправе проверить соблюдение прав человека по любому уголовному или гражданскому делу, делу об административном правонарушении, рассмотренному судебными органами, решение по которому вступило в законную силу, – соблюдение таких конституционных прав человека, как, например, право на равенство всех перед судом, на гарантию судебной защиты прав и свобод человека, на получение квалифицированной юридической помощи, на обеспечение потерпевшим доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Российский закон, регламентирующий правовой статус Уполномоченного в Российской Федерации, устанавливает общее правило, в соответствии с которым жалоба может быть подана ему не позднее истечения одного года со дня нарушения прав и свобод гражданина или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении. Механизма и возможности продления данного срока вышеуказанный закон не устанавливает.

В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» приняты определенные правила и установлен порядок, позволяющий при практическом применении оптимизировать работу данного института. Так, например, для оперативного и полного рассмотрения жалобы она должна содержать определенные реквизиты: фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению гражданина, его права и свободы. Причем гражданину следует указывать именно на факты нарушения его прав или свобод, а не давать оценку деятельности тех или иных органов власти в целом. Установление определенных реквизитов облегчает задачу как самого гражданина, так и Уполномоченного. К жалобе должны быть приложены копии решений, принятых по ней при ее рассмотрении в административном или судебном порядке, что позволяет определить приемлемость жалобы, наиболее полно и объективно исследовать поднятые в обращении вопросы. Закрепление подобных правил позволяет сделать вывод, что анонимные жалобы Уполномоченным по правам человека не рассматриваются.

Для облегчения доступа гражданина к Уполномоченному, жалоба, поданная гражданином, не облагается государственной пошлиной, т. е. подается бесплатно.

Первичное рассмотрение жалобы в аппарате Уполномоченного в Российской Федерации позволяет сделать вывод о ее соответ-

ствии компетенции Уполномоченного по правам человека и принять одно из следующих решений:

1) принять жалобу к рассмотрению, если она относится к компетенции Уполномоченного, оформлена надлежащим образом и ранее заявитель обжаловал решения или действия (бездействие);

2) не принимать жалобу и разъяснить заявителю, куда ему следует обратиться в первую очередь для защиты своих прав и свобод;

3) передать жалобу в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу;

4) дать мотивированный отказ в принятии к своему рассмотрению жалобы.

Уполномоченный обязан в течение 10-ти дней уведомить заявителя о своем решении. В случае принятия жалобы к производству, он обязан также проинформировать об этом соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются. Важным фактором поддержания авторитета Уполномоченного по правам человека является то обстоятельство, что отказ в принятии им жалобы обжалованию не подлежит.

Для правильного и объективного рассмотрения жалоб граждан Уполномоченный по правам человека должен выяснить различные обстоятельства, изложенные в ней. Это позволит ему принять справедливое решение. В связи с этим Уполномоченный наделен широкими следующими правами и компетенцией при проведении проверочных действий:

1. Обладает правом безотлагательного приема с возможностью посещать любые органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, воинские части, общественные объединения. Никто не должен препятствовать Уполномоченному в осуществлении его права. Очень важным является то, что отраслевое законодательство содержит соответствующие нормы, устанавливающие механизм действий Уполномоченного. Так, согласно положениям Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уполномоченный при исполнении служебных обязанностей вправе посещать учреждения и органы, исполняющие наказания, без специального на то разрешения⁷. Более того, в целях осу-

⁷ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации № 1-ФЗ от 8 янв. 1997 г. (в действ. ред.). Ст. 24 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2018).

шествования контроля, он вправе посещать и следственные изоляторы, независимо от их ведомственной подчиненности⁸.

2. Имеет право присутствовать на заседаниях коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Ему предоставлено право запрашивать и получать от всех государственных и муниципальных органов, а также от их должностных лиц и государственных служащих необходимые для объективного рассмотрения жалобы сведения, документы, материалы, объяснения (кроме судей) по тем вопросам, которые подлежат выяснению в ходе рассмотрения жалобы. Информация, составляющая государственную, коммерческую либо иную охраняемую законом тайну, должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации. Должностные лица обязаны бесплатно и беспрепятственно направить Уполномоченному запрошенные материалы и документы, а также иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий в течение 15-ти дней с момента получения запроса.

4. Может проводить проверочные действия как самостоятельно, так и совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами, государственными служащими.

5. Обладает возможностями по представлению компетентным государственным учреждениям материалов для проведения экспертизы, по итогам которой им будут готовиться заключения по тем вопросам, которые необходимо выяснить в ходе работы с жалобой. Благодаря помощи экспертов, расширяются возможности анализа правовой проблемы, более эффективно решаются вопросы специального характера.

6. К правам Уполномоченного относится ознакомление с уголовными, гражданскими делами, делами об административных правонарушениях, по которым решения (приговоры) вступили в законную силу. Кроме того, он может знакомиться с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

Если в ходе рассмотрения жалобы заявителя Уполномоченный установит факты нарушения прав и свобод граждан, он обязан направить в соответствующий орган власти или должностному лицу свое заключение с рекомендациями относительно возможных

⁸ Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.09.2018).

и необходимых способов восстановления прав и свобод граждан, которое подлежит рассмотрению в месячный срок.

По результатам ознакомления с заключением и рекомендациями Уполномоченного, орган власти направляет ему письменный ответ о принятых мерах.

После рассмотрения жалобы Уполномоченный может самостоятельно предпринять ряд мер по защите прав граждан:

1) обратиться в судебные органы с заявлением в защиту прав гражданина, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе;

2) обратиться в компетентные государственные органы по поводу возбуждения дисциплинарного, административного, уголовного производства в отношении тех должностных лиц, в чьих действиях (бездействии), решениях усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или органы прокуратуры с ходатайством о проведении проверки вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда, либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле;

6) уполномоченный вправе предать гласности принятое Уполномоченным в ходе рассмотрения жалобы заключение о нарушении прав и свобод гражданина, а соответствующие печатные издания обязаны опубликовать в СМИ это заключение и другие документы, представленные Уполномоченным. Однако эту обязанность несут только те периодические печатные издания, которые находятся на бюджетном финансировании.

Важной формой реагирования, которая присуща всем омбудсменам и российскому Уполномоченному, является ежегодный доклад парламенту. Кроме представления доклада Совету Федерации и Государственной Думе, Уполномоченный обязан направить его и в другие высшие органы государства: Президенту РФ, Правительству РФ, Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Генеральному прокурору РФ и Председателю Следственного комитета РФ. В случае необходимости привлечения особого внимания к отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Россий-

ской Федерации, Уполномоченный имеет право направить специальный доклад в Государственную Думу.

Уполномоченный, в рамках своих компетенций, осуществляет деятельность, направленную на совершенствование российского законодательства о правах человека, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Он не только направляет подготовленные законопроекты субъектам права законодательной инициативы, но и участвует в проведении предварительной экспертизы законопроектов, давая оценку возможных последствий для прав человека.

Уполномоченный также осуществляет правовое просвещение граждан в различных формах: его аппарат готовит и издает учебную, информационную и справочную литературу по проблемам прав человека для различных возрастных, социальных и образовательных категорий, информационные буклеты для граждан; оценивает уровень обучения правам человека в образовательных организациях. Существенным элементом информационно-просветительской деятельности является участие Уполномоченного по правам человека и сотрудников его аппарата в международных и российских конференциях, совещаниях, семинарах по вопросам прав человека, в которых принимают участие государственные и муниципальные служащие, правозащитники, сотрудники правоохранительных органов, представители религиозных конфессий, журналисты. С целью повышения осведомленности граждан о принадлежащих им конституционных правах и свободах, и способах их защиты, Уполномоченный проводит информирование населения о своей деятельности в СМИ.

Деятельность Уполномоченного по правам человека по международному сотрудничеству обусловлена совершенствованием процедур и механизмов защиты прав человека на основе международного и зарубежного опыта и стоящими перед ним задачами по защите и обеспечению прав и свобод российских граждан, вне зависимости от места их проживания, и граждан любых других стран и лиц без гражданства на территории России. В указанных целях им осуществляется взаимодействие с международными и национальными правозащитными институтами других стран, а также с российскими государственными органами и общественными организациями в различных формах: деловая переписка, встречи, участие в международных конференциях и круглых столах, и т. д.

Важной гарантией деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации является установление админи-

стративной ответственности⁹ за вмешательство в его деятельность с целью оказать влияние на принятие им решения, а также неисполнение его законных требований должностными лицами либо воспрепятствование в иной форме его деятельности.

Таким образом, деятельность Уполномоченного охватывает такие направления, как:

- 1) восстановление нарушенных прав граждан;
- 2) совершенствование российского законодательства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- 3) правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
- 4) развитие международного сотрудничества в области прав человека.

Контрольные вопросы

1. Каковы цели и задачи Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
2. Назовите основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.
3. Какие требования предъявляются к кандидату на должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации?
4. Какие полномочия возлагаются на Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с целью восстановления нарушенных прав граждан?

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ГЛАВА 5. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

5.1. Понятие, цели, принципы и формы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации

Полиция и гражданское общество, находясь в постоянном взаимодействии, активно влияют друг на друга, осуществляя определенные цели, используя различные принципы, типы и формы.

Под взаимодействием в настоящее время понимается взаимная связь явлений (субъектов), их взаимная обусловленность, взаимная поддержка¹⁰, которая отражает обмен информацией, планирование общей стратегии, организацию совместных действий, позволяющих сторонам осуществлять общую для них деятельность и т. д.¹¹, и имеет однократный или регулярный характер.

Взаимодействие во всех случаях предполагает диспозитивное положение сторон правоотношений. По своему характеру данные отношения могут предусматривать преобладание интересов одной или другой стороны, либо обоюдные интересы.

Перспективными целями такого взаимодействия, в данном случае, являются:

1) упорядочение общественных отношений в области проявления активности гражданского общества, что выражается в создании предпосылок взаимодействия (регулирование вопросов доступа институтов гражданского общества к информации о деятельности полиции) и организации процесса взаимодействия на долгосрочный период;

2) мобилизация и стимулирование гражданского общества к решению общих с полицией задач (привлечение к выполнению задач и функций полиции, поддержка некоммерческих организаций);

3) согласование интересов и установление связей (прямых и обратных) между полицией и институтами гражданского обще-

¹⁰ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. проф. Л. И. Скворцова. М., 2012; Большой толковый словарь современного русского языка / под ред. Ушакова Д. Н. М., 2008. С. 71.

¹¹ Андреева Г.М. Социальная психология. М., 2003. С. 101.

ства (общественные и консультативные советы, общественная экспертиза, рабочие группы, слушания, конференции, семинары, круглые столы, совещания, переговоры, исследования, мониторинги, учеты и т. д.).

В процессе достижения поставленных целей важнейшую методологическую роль играют принципы, которые являются обязательным элементом процесса взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, отправной точкой, научной позицией, фундаментальной основой при дальнейшем исследовании данного процесса, определении его типов и форм, при разработке мер совершенствования и т. д. При этом становится понятным и общепринятое определение принципов как основных, руководящих, исходных начал какого-либо процесса, явления. Стало быть, если положения, декларируемые в качестве аспектов, не определяют организационно-структурное построение или особенности взаимодействия, то они не могут рассматриваться как основы.

В связи с этим представляется, что при определении и формулировании принципов важно учитывать две особенности. Во-первых, принципы представляют ценность и практический интерес лишь в том случае, если они реально включены в процесс взаимодействия. Во-вторых, степень включения принципов в данный процесс определяется тем, насколько удачно на их основе он функционирует.

Следуя данной логике, *основными принципами эффективной организации взаимодействия полиции и институтов гражданского общества являются:*

- целесообразность – соответствие процесса взаимодействия определенному (относительно завершенному) состоянию, осознание необходимости взаимодействия;

- рациональность и эффективность взаимодействия – осмысленность и продуктивность использования ресурсов в достижении цели взаимодействия;

- законность – строгое и неуклонное соблюдение субъектами взаимодействия предписаний правовых норм;

- согласованность действий, т. е. слаженность, непротиворечивость, сбалансированность, скоординированность (способствует ориентации субъектов взаимодействия друг на друга, сплоченности их действий и возникновению чувства общности);

- деловое сотрудничество – достижение конструктивного диалога между полицией и институтами гражданского общества;

- форсайтинг (от англ. *foresight* – дальновидность, предусмотрительность, предвидение) – долгосрочное прогнозирование (предвидение) с целью оценки достижений и определения важней-

ших направлений стратегических исследований в сфере взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, где могут появиться технологии, способные принести наибольшие выгоды обществу и государству. Другими словами, это исследование конкретных перспектив развития взаимодействия полиции и институтов гражданского общества.

Помимо принципов взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, можно выделить и две основные формы взаимодействия: правовую и неправовую. Правовая форма всегда влечет четко выраженные юридические последствия. Неправовая форма прямых юридических последствий не влечет, т. к. их совершение не связано с изданием правовых актов. В частности, они не порождают правовых отношений. Это совершение различного рода организационных действий.

С позиции правовой формы, взаимодействие полиции и институтов гражданского общества можно представить в следующих видах: обращения граждан и коллективных субъектов, подготовка проектов правовых актов, общественные обсуждения правовых актов, слушания, протестные акции, акты общественной экспертизы и общественной аккредитации.

К неправовой форме можно отнести: совещания, конференции, семинары, круглые столы, получение информации о деятельности полиции и т. д.

Подводя итог рассмотрению теоретико-методологических проблем взаимодействия, необходимо отметить, что одной из его особенностей является причинно-следственная обусловленность. Каждая из взаимодействующих сторон выступает как причина другой и как следствие одновременного обратного влияния противоположной стороны.

Взаимодействие как процесс постигается на различных его уровнях. Каждый уровень, представляя дискретную организованность взаимосвязи субъектов, – это результат взаимодействия предшествующих и база для развития более высокого уровня сотрудничества. Здесь оно предстает как система исторических предпосылок, в которой вызревает новая, более высокая система конкретного взаимодействия. Взаимосвязи уровней (федеральный, региональный, межрегиональный и местный) повышают общую жизнеспособность взаимодействия на основе их сцепления и взаимообогащения.

Необходимо отметить, что любое взаимодействие полиции и институтов гражданского общества носит переменный характер (т. е. его напряженность и интенсивность колеблются), и его качество зависит от уровня развития общества и государства. Из этого

положения следует вывод о невозможности абсолютизации одного из типов взаимодействия. А это дает основание рассматривать взаимодействие как динамическую связь изменяющихся отношений между взаимодействующими сторонами, эффективность которого складывается из следующих компонентов:

- 1) эффективности технологии взаимодействия;
- 2) качества управления взаимодействием;
- 3) эффективности контроля за ходом процесса взаимодействия;
- 4) множество факторов (уровень образования и образованности, правовой культуры, преступности, стимулирования субъектов взаимодействия и др.).

5.2. Основные этапы и направления взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в Российской Федерации

Развитие взаимодействия полиции с институтами гражданского общества заключается в создании необходимых условий для эффективного их участия в разработке и реализации основных направлений государственной политики в области внутренних дел с учетом потребностей и интересов граждан, обеспечения защиты их прав и свобод. От того, как будет складываться и развиваться это взаимодействие, зависит решение многих вопросов в деятельности полиции.

Совместная деятельность граждан, общественных объединений и полиции, в той или иной степени, всегда позволяет достичь положительного результата. Здесь речь идет о комплексной оценке ситуации. С одной стороны, граждане доводят до сведения полиции свои соображения относительно того или иного события, дела, а с другой – сотрудники полиции, с учетом всех обстоятельств, позволяющих им сконцентрировать внимание на проблемах, причинах их возникновения и возможных вариантах решения, дают конструктивную, профессиональную оценку произошедшему.

В связи с этим процесс взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества, как видится, должен включать несколько этапов:

1. Аналитический этап. На этом этапе проводится комплексный анализ, с помощью которого выявляются проблемы, определяется круг субъектов взаимодействия, происходит коммуникативный обмен между участниками по вопросам, относящимся к решению проблем, на которые будет направлено взаимодействие, определя-

ются основные направления совместной деятельности, цели и задачи, формы и методы, средства и т. д.

2. *Этап проектирования* – связан с разработкой системы перспективных мероприятий и проектов планов (программ), с совместным их обсуждением, определением сроков исполнения и исполнителей (соисполнителей), созданием единого координирующего центра (органа), обучением членов общественных объединений, разработкой методических рекомендаций.

3. *Этап выработки управленческих решений* – связан с принятием совместных решений по организации взаимодействия и их официальным оформлением (подготовка договоров, уставов и др.).

4. *Функциональный этап* – связан непосредственно с самим процессом взаимодействия. На данном этапе происходит выявление проблем и определение места и роли полиции и общественных объединений в их решении.

5. *Контроль исполнения принятых решений*. Здесь происходит проверка исполнения решений, разработанных и принятых взаимодействующими партнерами, широкое освещение результатов взаимодействия в СМИ, просветительская работа среди населения.

6. *Оценочный этап*. Осуществляется оценка эффективности принятых решений по заранее разработанным критериям, в целях дальнейшего совершенствования форм и методов совместной деятельности.

7. *Этап согласования (факультативный этап)* возможен на любой стадии взаимодействия, когда между субъектами возникают разногласия относительно того или иного вопроса, либо когда необходимо скорректировать (изменить, отменить) будущие мероприятия, какие-либо положения плана (программы) и т. д. Процедура согласования определяется самими субъектами взаимодействия.

Кроме того, наличие в Российской Федерации большого количества институтов гражданского общества требует особого подхода к организации их взаимодействия с правоохранительными органами (в т. ч. с полицией). Это связано в первую очередь с тем, что эти институты неодинаковы по своему составу, направлениям деятельности, целям, финансовому положению.

Среди всего многообразия общественных объединений выделяются те, которые осуществляют свою деятельность на некоммерческой основе (внештатные сотрудники полиции, общественные помощники правоохранительных органов, добровольные народные дружины, общественные формирования правоохранительной направленности – общественные пункты охраны порядка и казачьи формирования) и те, которые функционируют на коммерческой основе: *частные детективные и охранные структуры, которые*

не являются элементом системы государственных правоохранительных органов, но имеют все необходимые атрибуты правового статуса субъекта предупреждения преступности.

Также небезосновательно выделяются и другие классификационные группы общественных объединений, которые, безусловно, имеют право на существование: по территориальному статусу – местные, региональные, территориальные; по характеру деятельности – общества, ассоциации, центры, общественно-политические, конфессионально-культурные и другие; по принадлежности к социальным группам, включая возрастной фактор – молодежные, женские, ветеранские; по времени создания и опыту работы; по целям; по форме собственности и т. д.

Безусловно, все существующие институты гражданского общества объективно способствуют формированию гражданской позиции, обеспечению заинтересованности граждан в сотрудничестве и достижении социального консенсуса.

В этой связи можно выделить следующие основные направления взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества:

- разработка методических рекомендаций для членов общественных объединений, участие в разработке и рассмотрении методических материалов, программ, концепций, планов по наиболее актуальным вопросам и направлениям деятельности полиции;

- проведение совместных конференций, семинаров, круглых столов и т. д.;

- пропаганда идей гуманизма, толерантности, особенно среди молодежи, правовое воспитание и просвещение населения, психологическая помощь (организация и проведение соответствующих тематических занятий с различными социальными группами, информационно-пропагандистских акций, в т. ч. благотворительных, среди слабозащищенных слоев населения (инвалиды, дети-сироты и т. д.), олимпиад, викторин, культурно-массовых, спортивных и других мероприятий);

- мониторинг и пресечение распространения информационных материалов, способствующих возникновению социально-негативного поведения;

- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;

- содействие полиции в охране общественного порядка (например, проведение совместных рейдов, патрулирования, дежурство членов общественных объединений на избирательных участках при проведении выборов), пресечении, раскрытии и расследовании преступлений и административных правонарушений;

– осуществление гражданского (общественного) контроля за работой полиции через, например, институты наблюдателей от общественных организаций (общественные советы при территориальных ОВД), рабочие группы для осуществления различных мероприятий общественных организаций;

– информирование граждан о деятельности полиции и общественных объединений в сфере борьбы с нарушениями правопорядка, в т. ч. с использованием возможностей сети Интернет;

– взаимодействие с религиозными и национальными организациями (регулярные встречи с представителями национальных диаспор);

– взаимодействие со СМИ;

– профилактика экстремизма, особенно в молодежной среде, профилактика детской безнадзорности и беспризорности, проведение профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально-негативной среде;

– участие в правовой и воспитательной работе с сотрудниками полиции, профилактике нарушений законности среди личного состава, комплектовании кадрового состава, отборе претендентов на занятие должностей;

– поощрение членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка;

– отчет полиции перед населением о проделанной работе;

– работа с обращениями членов общественных объединений и их личный прием, организация прямой «горячей линии» для населения и «общественных приемных» пунктов обращения за правоохранительной помощью, разработка приложения для мобильных телефонов «Мобильная полиция» и др.

Таким образом, в настоящее время, в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, наиболее отчетливо должна проявляться готовность полиции и общественных объединений взаимодействовать друг с другом в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Важность и необходимость такого взаимодействия коренятся не только в вопросах имиджа ОВД и повышения доверия к их деятельности со стороны населения, но и в том, что вызовы современного правового демократического многонационального государства и поступательно развивающегося общества обязывают власть и общественность находить пути к взаимопониманию и сотрудничеству.

Контрольные вопросы

1. Перечислите институты гражданского общества.
2. Определите место институтов гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
3. Какие основные направления взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации Вы знаете?
4. Назовите цели, принципы и формы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации.
5. Каковы особенности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества при обеспечении конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации?

ГЛАВА 6. Основы международно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина

6.1. Основные направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире

В современном мире права человека регулируются не только национальным, но и международным правом, причем роль международного права в последние годы неуклонно растет.

Современное международное сотрудничество в области прав человека охватывает следующие направления:

- разработку рекомендаций относительно конкретных прав человека и основных свобод, которые подлежат уважению и соблюдению всеми государствами;
- заключение международных договоров о правах человека, в соответствии с которыми государства становятся юридически обязанными признать, предоставить и обеспечить зафиксированные этими документами права и свободы;
- создание международных механизмов, обеспечивающих выполнение принятых государствами обязательств;
- реализацию государствами-участниками договоров о правах человека и мер внутригосударственного характера по выполнению взятых обязательств;
- международно-правовое регулирование и обеспечение коллективных прав народов.

Тем не менее, приходится констатировать, что существующая система международного сотрудничества государств переживает системный кризис. К сожалению, в работе международных органов все чаще используется политика «двойных стандартов» – это объективно сложившиеся реалии современного мира.

Международные стандарты в области прав человека. В современном мире сформировались и получили всеобщее признание международные нормы и принципы в области прав человека, являющиеся стандартом, к достижению которого должны стремиться все государства. Эти нормы и принципы содержатся в важнейших международно-правовых документах в области прав человека.

Положения Устава ООН являются началом формирования новой отрасли – международного права в области прав человека. Устав ООН явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широко-

го развития сотрудничества государств по правам человека. В нем закреплены принципы, на основании которых в последующих документах и были сформулированы международно-правовые стандарты в области прав человека. Под такими стандартами понимаются, прежде всего, международно-правовые обязательства, развивающие и конкретизирующие принципы уважения прав человека. Это обязательства государств не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы, но и не посягать на их права (например, не допускать национальной и другой дискриминации, применения пыток).

Значительным шагом на пути формирования международных стандартов в области прав человека стало принятие Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщая декларация впервые закрепила конкретный перечень основных прав и свобод человека, которые подлежат соблюдению и защите всеми, без исключения, государствами.

Всеобщая декларация была принята в виде резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, имеющей рекомендательный характер, согласно Уставу ООН. Однако, при оценке юридической силы ее положений, нужно учитывать, что в международном праве, наряду с договорами, значительную роль играет обычай, который формируется в результате международной практики государств и постепенно признается ими в качестве обязательной правовой нормы. За 70 лет, прошедших после подписания Всеобщей декларации, приняты многие международные документы по правам человека, развивающие содержащиеся в Декларации принципы и нормы, которые получили всеобщее признание. Таким образом, провозглашенные во Всеобщей декларации права и свободы в настоящее время признаются участниками международных отношений в качестве обязательных обычных юридических норм.

Декларация послужила основой для последующей разработки ряда международных правовых актов в области прав и свобод человека: международных пактов о правах человека (1966 г.); Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и многих других документов, носящих обязательный характер для государств, их подписавших и ратифицировавших.

Во-первых, к числу таковых относится Международный пакт о гражданских и политических правах, одобренный Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., содержащий широкий перечень основных прав и свобод, которые должны быть предоставлены каждым государством-участником всем лицам, «находившимся

в пределах его территории и под его юрисдикцией», без каких-либо различий (п. 1 ст. 2). В этих целях участники Пакта взяли на себя обязательство принять законодательные и другие меры, в соответствии со своими конституционными процедурами, «которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в Пакте» (п. 2 ст. 2). Пакт (ст. 6–27) содержит конкретный перечень гражданских и политических прав, которые должны быть обеспечены в каждом государстве: право на жизнь (ст. 6), запрещение пыток (ст. 7), рабства, работорговли и принудительного труда (ст. 8), право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ст. 9), право каждого покидать свою страну и возвращаться обратно (ст. 12), равенство всех лиц перед судами и трибуналами (ст. 14), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18) и др.

Среди политических прав Пакт провозглашает право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 25).

Во-вторых, к международным документам, носящим юридически обязательный характер, относится Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт). В нем провозглашается право на труд (ст. 6), право каждого на благоприятные и справедливые условия труда (ст. 7), право на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9), право каждого на достойный уровень жизни (ст. 11), образование (ст. 13) и др.

В настоящее время международным сообществом уже признаны следующие положения Пакта:

1. Все права и свободы человека, включая социально-экономические права, неразделимы и взаимосвязаны и образуют неотъемлемую часть международного права.

2. Пакт налагает юридические обязательства на участников. Государства-участники должны незамедлительно предпринять все необходимые меры, включая законодательные и административные, для осуществления прав, закрепленных в этом международном договоре. Более того, должно быть предусмотрено право каждого на судебную защиту социально-экономических прав.

3. Государства-участники Пакта, независимо от уровня экономического развития, обязаны обеспечить социально-экономические и культурные права для всех, хотя бы в минимальной степени.

Вышеперечисленные международно-правовые документы носят комплексный характер, но отдельные права и свободы, закрепленные в данных пактах, получили свое развитие и конкретизацию в большом количестве документов, принятых в рамках ООН. В число таких документов входят: Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.), Конвенция относительно рабства (1926 г.), Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве (1953 г.), Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов, и обычаев, сходных с рабством (1956 г.), Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.), Конвенция о правах ребенка (1990 г.) и некоторые др.

Всеобщая декларация и международные пакты оказали непосредственное влияние на принятие многих региональных конвенций и соглашений, на формирование, помимо универсальных (т. е. признанных во всем мире), еще и региональных стандартов в области прав человека. Так, были приняты Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) и Протоколы к ней, Американская Конвенция о правах человека (1969 г.), Африканская Хартия прав человека и народов (1981 г.), Арабская Хартия прав человека (1994 г.), Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.).

Закрепленные в данных документах региональные стандарты, учитывая особенности, вытекающие из традиций, уровня развития определенной группы стран, могут идти дальше универсальных и нередко являются более широкими, конкретными. В качестве примера можно привести Африканскую Хартию прав человека и народов. Ее особенностью является то, что, наряду с признанием традиционных прав и свобод человека, Хартия вводит понятие «права народов» (ст. 19–24)¹².

Особое значение для Российской Федерации как члена Совета Европы имеют стандарты прав человека, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.). Став членом Совета Европы, Россия взяла на себя обязательства соответствовать закрепленным в Конвенции стандартам.

¹² Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998. С. 737.

6.2. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека

В систему ООН входит четыре группы органов: главные органы, вспомогательные органы, специализированные учреждения ООН, конвенционные органы.

Непосредственно в структуру ООН также входят главные и вспомогательные органы. Статус главных органов определяется Уставом ООН. К ним относятся: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Международный Суд, Совет по Опеке и Секретариат.

Основным органом контроля за соблюдением прав человека является Генеральная Ассамблея ООН и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) (ст. 60 Устава ООН). На сессии Генеральной Ассамблеи вопросы, касающиеся прав человека, включаются в повестку дня на основании докладов ЭКОСОС и решений предыдущих ассамблей и рассматриваются Третьим комитетом Ассамблеи. В его компетенцию входят социальные и гуманитарные вопросы, и вопросы культуры.

Совет Безопасности ООН несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. В состав Совета входят 15 государств-членов – 5 постоянных и 10 временных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухлетний срок. Постоянными членами Совбеза ООН являются: Великобритания, Китайская Народная Республика, Россия (до 24 декабря 1991 г. – СССР), США, Франция, – они имеют «право вето» на решения, принимаемые Советом Безопасности. Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в т. ч. связанные с применением вооруженной силы. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств. Совет Безопасности подключается к защите прав человека, как правило, в случае массового и грубого их нарушения, при совершении международных преступлений, таких как агрессия, геноцид, военные преступления, преступления против человечности.

Экономический и Социальный Совет состоит из 54 государств, одна треть которых ежегодно переизбирается Генеральной Ассамблеей. В соответствии с Уставом ООН, ЭКОСОС «уполномочивается делать рекомендации в целях поощрения, уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех», а также «создает комиссии в экономической и социальной областях и по поощрению прав человека». Совет может подготавливать для пред-

ставления Генеральной Ассамблее проекты конвенций и созывать международные конференции по вопросам прав человека. Многие стандарты и механизмы в области прав человека были приняты (учреждены) резолюциями и решениями ЭКОСОС.

Главные органы для реализации своих полномочий могут учреждать разнообразные вспомогательные органы: Совет по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и другие, которые наделены специальными полномочиями в области прав и свобод человека.

Генеральная Ассамблея ООН 20 декабря 1993 г. учредила пост Верховного комиссара ООН по правам человека, который является главным должностным лицом, ответственным за координацию всей деятельности в области прав человека в рамках ООН. Главной задачей Верховного комиссара является содействие максимально полному осуществлению всех прав человека путем претворения в жизнь соответствующих решений, принятых руководящими органами ООН.

Резолюция о полномочиях Совета по правам человека и порядке его создания была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 15 марта 2006 г.

В соответствии с резолюцией, в состав Совета по правам человека входят 47 государств-членов, каждое из которых избирается большинством членов Генеральной Ассамблеи посредством прямого тайного голосования. Члены Совета избираются на основе принципа справедливого географического распределения. Они также исполняют свои полномочия в течение трех лет и не имеют права на немедленное переизбрание после двух следующих друг за другом сроков полномочий.

Совет по правам человека обязуется:

- содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека, а также деятельности по оказанию консультационных услуг, предоставлению технической помощи и созданию потенциала, который будет реализовываться во взаимодействии с заинтересованными государствами-членами и с их согласия;

- служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем правам человека;

- делать рекомендации Генеральной Ассамблее ООН в отношении дальнейшего развития международного права в области прав человека;

- содействовать полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых государствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением обязательств, касающихся

ся поощрения и защиты прав человека, которые сформулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне ООН;

- на основе объективной и достоверной информации проводить всеобъемлющие периодические обзоры выполнения каждым государством его обязательств и обязанностей в области прав человека; такой обзор должен быть механизмом сотрудничества, основанным на интерактивном диалоге с соответствующей страной при ее активном участии и учете ее потребностей в создании потенциала; такой механизм должен дополнять, а не дублировать работу договорных органов;

- содействовать посредством диалога и сотрудничества предотвращению нарушений прав человека и быстро реагировать на чрезвычайные ситуации в области прав человека;

- взять на себя роль и обязанности Комиссии по правам человека, в связи с работой Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, как они были определены в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.;

- действовать в области прав человека в тесном сотрудничестве с правительствами, региональными организациями, национальными учреждениями по правам человека и гражданским обществом;

- делать рекомендации в отношении поощрения и защиты прав человека;

- представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее.

Специализированные учреждения ООН – это самостоятельные межправительственные международные организации, созданные для координации деятельности государств в конкретных областях сотрудничества, связанные специальными соглашениями с ООН. Эти соглашения, как правило, предусматривают взаимную координацию деятельности, обмен информацией, возможность запрашивать консультативные заключения Международного Суда ООН. Специализированные учреждения ООН имеют непосредственное отношение к выработке гарантий реализации отдельных групп прав и свобод. Так, в рамках Международной организации труда (МОТ) разработаны десятки конвенций, направленных на обеспечение прав человека в области труда. В настоящее время насчитывается около 20-ти подобных организаций. Помимо МОТ, можно выделить Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), ЮНЕСКО, Международную организацию гражданской авиации (ИКАО) и др.

Конвенционные органы создаются для контроля за соблюдением отдельных конвенций, принятых в рамках ООН. Среди них наиболее известные – Комитет по правам человека (контролирует соблюдение Международного пакта о гражданских и политических

правах, 1966 г.), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (контролирует соблюдение Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.), Комитет против пыток (контролирует соблюдение Конвенции ООН против пыток и других жестоких или бесчеловечных видов обращения и наказания, 1984 г.) и др. К полномочиям данных конвенционных органов, как правило, относится:

- рассмотрение периодических докладов государств о реализации ими норм соответствующих конвенций;
- выработка рекомендаций относительно устранения выявленных нарушений;
- рассмотрение индивидуальных жалоб на нарушение государствами прав и свобод, гарантированных данными международными договорами.

Решения подобных комитетов по результатам рассмотрения жалоб носят рекомендательный характер, но накопленный опыт свидетельствует о том, что государства серьезно относятся к ним.

6.3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека

Совет Европы является крупнейшей региональной европейской организацией. В настоящее время членами Совета Европы являются 47 государств. Штаб-квартира организации находится в Страсбурге (Франция). Устав принят в 1949 г.

Деятельность этой организации направлена, прежде всего, на обеспечение и защиту прав человека, будь то гражданские, политические, экономические, социальные или культурные права, однако экономическими и военно-политическими вопросами не занимается.

К основным органам Совета Европы относятся:

- Комитет министров – это руководящий орган Совета Европы, который состоит из министров иностранных дел всех стран-членов и собирается на сессии один или два раза в год. Страны-председатели Комитета министров меняются каждые полгода по принципу ротации в алфавитном порядке. Деятельность Комитета подразумевает: подготовку и заключение конвенций и соглашений; принятие рекомендаций государствам-членам; принятие бюджета; прием новых государств-членов; выработку программ сотрудничества и содействия странам Восточной и Центральной Европы; контроль за выполнением решений Европейского Суда по правам человека;

– Парламентская ассамблея является консультативным органом. Состоит из представителей парламентов всех государств-членов. Ассамблея проводит четыре сессии в год (по одной неделе каждая) и принимает резолюции и рекомендации на основе докладов, которые готовятся депутатами;

– Европейский Суд по правам человека;

– Конгресс местных и региональных властей Европы – консультативный орган, представляющий местные и региональные власти. Делегация каждой страны в Конгрессе состоит из равного числа представителей регионов и органов местного самоуправления.

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты.

Первоначально этот механизм включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на себя государствами-участниками Конвенции: Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы.

С 1 ноября 1998 г., по вступлении в силу Протокола № 11, первые два из этих органов были заменены единым, постоянно действующим Европейским Судом по правам человека. Его местонахождение – Дворец прав человека в Страсбурге (Франция), где находится и сам Совет Европы.

Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский Суд по правам человека, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Предусмотренный Европейской конвенцией механизм международной защиты прав человека работает в двух режимах:

1) государство может обратиться в Европейский Суд по правам человека, если оно считает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по Конвенции;

2) каждое отдельное лицо имеет возможность обратиться в Суд с жалобой на любое из государств-участников.

В соответствии с Конвенцией, существуют два органа, способных повлиять на итог рассмотрения жалоб отдельного лица или государства:

- Европейский Суд по правам человека;
- Комитет министров Совета Европы.

Суд состоит из 47 судей – по числу стран-участников Конвенции. Судьи избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы на девять лет и судьи в своей работе представляют не страну-члена, а исключительно интересы Суда. Срок полномочий судей ограничивается достижением ими возраста 70 лет.

На пленарных заседаниях решаются все важнейшие вопросы организационного характера: избирается председатель и его заместители, формируются секции, вносятся изменения в Регламент Суда и др. Суд разделен на четыре Секции, наполнение которых должно представлять различные правовые системы государств-участников Конвенции и учитывать географический и половой признаки.

Для рассмотрения переданных дел действуют единоличные судьи, создаются комитеты судей, Палаты в составе семи судей и Большая палата в составе 17-ти судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты. Судья, избранный от государства, являющегося стороной в деле, является членом Палаты и Большой палаты.

Важным является вопрос о критериях приемлемости жалобы. По статистике, до 90 % жалоб признаются Судом неприемлемыми.

Критерии приемлемости жалобы:

1) предметом жалобы могут быть только права, гарантируемые Конвенцией или ее Протоколами;

2) жалоба может исходить только от самого потерпевшего. Даже в том случае, когда жалобу подает объединение лиц, каждый должен доказать свои конкретные личные претензии;

3) жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом (согласно Протоколу № 15 к Конвенции, срок сокращен до четырех месяцев, однако данный Протокол пока не вступил в юридическую силу). Этот срок восстановления не подлежит;

4) жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции государством;

5) для того чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все эффективные внутригосударственные средства защиты своего права и, прежде всего, судебные средства такой защиты. Согласно правовым позициям самого Суда применительно к Российской Федерации при рассмотрении дела в порядке Гражданского процессуального кодекса,

Арбитражного процессуального кодекса и Кодекса административного судопроизводства, необходимо пройти суд кассационной инстанции, а в порядке УПК и КоАП достаточно суда второй инстанции. Однако Суд может со временем корректировать свои правовые позиции, в зависимости от изменения законодательства государства. Кроме того, Суд, в порядке исключения, может принять жалобу к рассмотрению и без прохождения необходимых инстанций, если сочтет защиту права на национальном уровне неэффективной;

б) жалобы, направляемые в Европейский суд, должны касаться событий, за которые несет ответственность публичная власть. Жалобы против частных лиц и организаций Европейским Судом не принимаются к рассмотрению;

7) жалоба должна быть оформлена надлежащим образом. В этих целях Судом утвержден специальный формуляр жалобы;

8) жалоба не должна быть предметом другого международного разбирательства, а также не должна быть аналогична той, которая уже была рассмотрена Судом;

9) критерий «малозначительности».

Индивидуальная жалоба регистрируется в Секретариате Европейского Суда по правам человека, а затем рассматривается судьей Европейского Суда на предмет приемлемости.

Своим решением судья может объявить ее неприемлемой или вычеркнуть из списка дел, подлежащих рассмотрению, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным. Суд не объясняет причины отказа, и решение невозможно обжаловать.

Если единоличный судья не выносит ни одного из названных решений, жалоба передается в комитет из трех судей, который может признать ее неприемлемой либо объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу при условии, что по данной категории жалоб сложилось прецедентное право Суда.

Если не принято ни одно из названных решений, дело передается в Палату Суда, которая может: признать жалобу неприемлемой; признать жалобу приемлемой; признать жалобу приемлемой с одновременным вынесением постановления по существу; исключить жалобу из списка дел, подлежащих рассмотрению.

Межгосударственные жалобы сразу направляются в Палату Суда.

Если Суд объявляет жалобу приемлемой, то он продолжает рассмотрение дела с участием заинтересованных сторон и, если это

необходимо, осуществляет расследование, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия. Этап представления взаимных возражений истца и государства называется коммуникацией.

Суд также способствует дружественному урегулированию дела; такое разбирательство носит конфиденциальный характер. В случае достижения дружественного урегулирования Суд исключает дело из своего списка посредством постановления, в котором кратко излагаются факты и достигнутое решение.

За исключением редких случаев, если Суд не примет другого решения, слушания Суда являются открытыми. Доступ к документам, переданным на хранение в канцелярию, также является открытым, если Председатель Суда не выносит иного решения.

Палата до вынесения своего постановления может уступить юрисдикцию в пользу Большой палаты. Это возможно в том случае, если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования Конвенции и Протоколов к ней, либо если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, и если ни одна из сторон не возражает против этого.

Любая из сторон в деле в исключительных случаях может в течение трех месяцев со дня вынесения Палатой постановления подать прошение о направлении дела на рассмотрение Большой палаты. В этом случае комитет Большой палаты в составе пяти человек решает вопрос о принятии прошения. В случае, если комитет принимает прошение, Большая палата выносит по делу свое постановление. Если комитет Большой палаты отклоняет прошение, а также если стороны заявляют, что не будут обращаться с прошением о направлении дела в Большую палату, либо через три месяца после вынесения постановления отсутствует такое прошение, постановление Палаты является окончательным и обжалованию не подлежит.

Большая Палата по просьбе Комитета министров может выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров Совета Европы, который осуществляет надзор за его исполнением. Это постановление подлежит публикации.

Обязательность решений Суда гарантируется положениями ст. 41 Конвенции о присуждении выплаты справедливой компенсации потерпевшей стороне в случае, если имело место нарушение положений Европейской конвенции или Протоколов к ней, а вну-

треннее право государства-участника Конвенции допускает возможность лишь частичного возмещения.

Комитет министров выполняет две функции.

Если дело не передается в суд, то он большинством, в две трети голосов, решает, имело ли место нарушение Конвенции. Выявив нарушение, Комитет может постановить, что государство должно предоставить жертве «справедливое удовлетворение», т. е. компенсацию за ущерб. Его решения также являются окончательными.

Вторая важная функция, возложенная на Комитет министров, состоит в надзоре за осуществлением решений Европейского суда по правам человека. Лишь убедившись, что государство выполняет свои обязательства, Комитет министров принимает резолюцию о прекращении дела.

В контексте исполнения предписываемых Судом т. н. «мер общего характера», в российское законодательство и правоприменительную практику вносятся существенные изменения. Так, под влиянием практики ЕСПЧ, заметные перемены произошли в российской уголовно-исполнительной системе, уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном законодательстве, появилось понятие «провокация преступления». Постановления ЕСПЧ являются основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам в ходе гражданского и уголовного процесса. Особое внимание следует уделить постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней». Согласно данному документу, правовые позиции Европейского Суда по правам человека, которые содержатся в окончательных постановлениях Суда, принятых в отношении Российской Федерации, являются обязательными для судов. То есть, фактически, постановления Суда стали источником права.

Граждане Российской Федерации активно используют правозащитный потенциал ЕСПЧ. Наше государство имеет большое количество жалоб, подаваемых ее гражданами в Суд. Так, по состоянию на 31 января 2019 г., своего рассмотрения ожидают 12 250 жалоб, поданных против Российской Федерации, при общем количестве жалоб против всех государств-членов Совета Европы – 57 250.

Значительная часть жалоб затрагивает компетенцию МВД России. Наиболее характерными нарушениями со стороны сотрудников ОВД являются: ненадлежащие условия транспортировки на оперативно-служебных автомобилях для перевозки подозреваемых

и обвиняемых в совершении преступлений (20,7 %); ненадлежащие условия содержания в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД и центрах временного содержания иностранных граждан (20,3 %); необоснованное задержание по подозрению в совершении преступлений и жестокое обращение со стороны сотрудников ОВД (18,4 %); нарушение права на свободу собраний и объединений, свободу мнения (10,5 %); нарушение права на справедливое и своевременное расследование преступлений (судебное разбирательство) (10,2 %); административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, отказ в признании беженцем, предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (6,6 %); нарушение прав при проведении проверочных закупок и иных ОРМ по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков (6,6 %); нарушение прав граждан при проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского федерального округа (3,5 %) ¹³. Только по постановлениям ЕСПЧ, вынесенным в 2017 г. по линии МВД, с Российской Федерации подлежит взысканию 5 млн 560 тыс. 298 евро ¹⁴.

Контрольные вопросы

1. Какие документы образуют Международный билль о правах человека?
2. Каковы полномочия вспомогательных органов ООН по защите прав человека?
3. Какова роль специализированных учреждений ООН в защите прав человека?
4. В чем заключаются полномочия Европейского Суда по правам человека?
5. Какие меры со стороны государства-ответчика предполагает исполнение постановления Европейского Суда по правам человека?

¹³ Обзор постановлений Европейского Суда по правам человека и запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации, поступивших в Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс]: письмо МВД России от 30 марта 2018 г. № 1/3452. Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «Юрист».

¹⁴ Там же.

ГЛАВА 7. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел

7.1. Понятие и сущность ограничения прав и свобод человека и гражданина

Закон «О полиции» устанавливает возможность ограничения сотрудниками полиции прав и свобод граждан.

Следует отметить, что ни одно общество, даже самое демократическое, не может обойтись без правовых ограничений. Этого требует нормальная организация общественной жизни. Как справедливо отмечал еще франко-швейцарский философ, писатель и мыслитель эпохи Просвещения, Жан-Жак Руссо (1712–1778), «человек рождается свободным, но повсюду он в оковах»¹⁵. Данное положение обосновано тем, что «человек выступает не только как изолированный индивид, но и как член сообщества людей. В свою очередь, общество не есть ни простая совокупность индивидов, ни некий одноструктурный монолит. Это своеобразный социальный организм, в котором личность обладает самостоятельной ценностью и играет творческую роль, а личное (частное, индивидуальное) и общее (коллективное, социальное) должно находиться в равновесии»¹⁶.

Одним из определяющих признаков ограничения права (свободы) является то, что это всегда установленный предел свободе индивида. Стремясь установить эти границы, право содействует тому, чтобы в совместной жизни людей воцарился порядок, основанный на свободе.

Понятие ограничения прав нельзя отождествлять с понятием их умаления. Правовая категория ограничения прав и свобод проявляется в том, что меры по его осуществлению применяются в соответствии с законодательством и подзаконными актами, принятыми во исполнение конституционных предписаний. В противоположность этому, умаление (нарушение) прав человека выступает как незаконные действия отдельных физических (в т. ч. и должностных) и юридических лиц, направленные на сужение свободы индивида на основаниях и способами, которые не закреплены в праве.

¹⁵ Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре: трактаты / пер. с фр. А. Хаятина, В. Алексеева-Попова. М., 2000. С. 198.

¹⁶ Эбзеев Б. С. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 23.

Допустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина устанавливает и Конституция РФ. Так, ч. 3 ст. 55 закрепляет принцип соразмерности, заключающийся в возможности ограничения прав только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В отечественной юридической литературе цели ограничений определяются по-разному: сдерживание противозаконного деяния в целях защиты общественных отношений; запрет всего общественно вредного, исключающего злоупотребление свободой; защита общества, прав и свобод (интересов) других лиц от произвола правопользователя; необходимость уважения прав и свобод других людей и нормальное функционирование общества и государства; поддержание правопорядка, обеспечение личной безопасности, обеспечение внутренней и внешней безопасности общества и государства; создание благоприятных условий для экономической деятельности и охрана всех форм собственности; учет государственных минимальных стандартов по основным показателям уровня жизни; культурное развитие граждан.

Следовательно, целями ограничения, в т. ч. и в деятельности полиции, в самом общем виде выступают: устранение, снижение, предупреждение отрицательной мотивации и негативной активности субъектов (французский философ и писатель, правовед и политолог Шарль Луи Монтескье (1689–1755) отмечал: «Разрешив человеку делать все, что он хочет, и ты погубишь его»¹⁷); поощрение и стимулирование социально полезного поведения индивида, создание условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности общества, и в конечном счете – справедливая упорядоченность общественных отношений.

¹⁷ Монтескье Ш.-Л. О духе законов. М., 1956. С. 242.

7.2. Основания и формы ограничения прав и свобод человека и гражданина

Основаниями ограничений основных прав и свобод человека и гражданина являются обусловленные философско-правовой концепцией свободы личности и закрепленные в Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах обстоятельства, которые создают угрозу конституционно защищаемым ценностям и определяют границы реализации человеком и гражданином своих прав и свобод, обеспечивают соблюдение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства.

Ограничения прав человека реализуются в различных формах. В зависимости от обстоятельств, таковыми могут быть: обязанности, запреты, приостановления, меры защиты, наказание, ответственность, меры пресечения, опека, попечительство, ограничение дееспособности, необходимая оборона, крайняя необходимость и др.

Ограничения прав человека имеют различные основания, виды, формы: они могут вытекать из самого правового акта или из фактических действий; быть постоянными или временными; вводиться в обычных условиях или в условиях действия особых (чрезвычайных) правовых режимов. Однако во всех случаях эти ограничения затрагивают права человека и, прежде всего, основные, или конституционные права и свободы.

Важным условием правомерности ограничений прав и свобод человека и гражданина является соразмерность или запрет чрезмерных ограничений. Смысл этого правила состоит в том, что полиции необходимо предварительно выяснить, действительно ли опасность для конституционно защищаемых ценностей настолько велика и реальна, что сотрудники обязаны предпринимать меры по ограничению прав человека, соразмерные возникшей угрозе.

Иными словами, полицейская мера, наносящая ущерб правам и свободам граждан, оправдана лишь в той степени, в какой она вызвана необходимостью (принцип экономии полицейского вмешательства). В этой связи полиция должна вторгаться в права и свободы граждан только тогда, когда без этого не могут быть выполнены возложенные на нее обязанности; избирать такой способ действий, который при создавшейся обстановке в наименьшей степени умалял бы эти права и свободы.

Ограничение права возможно до тех пределов, пока оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права. Поэтому Федеральный закон «О полиции» устанавливает, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно

прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что последняя не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

Закон обязывает сотрудника полиции, в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Федеральным законом «О полиции» устанавливается, что при разъяснении гражданам их прав и обязанностей, возникающих у них в связи с ограничением отдельных прав и свобод, сотрудник полиции опирается на нормы федерального законодательства. Так, одно из самых распространенных прав – это право на обжалование действий сотрудника полиции. Еще одним наглядным примером является конституционно установленное право – не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников (ст. 51 Конституции России).

Указанные положения в целом соответствуют требованиям международных правовых актов, в которых содержится запрет на произвольное лишение человека свободы, а также предоставляются определенные гарантии лицам, подвергшимся аресту или задержанию и содержащимся под стражей. Так, Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. (ст. 9) провозглашено: «Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию». Дополняют данную норму положения Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г., ст. 9): «Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом». А согласно п. 2 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), «каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявленное ему обвинение». Информирование задержанного о причинах его задержания необходимо для того, чтобы дать ему возможность судить о законности действий государства и, если он считает такие действия неправильными, воспользоваться правом на обжалование, вытекающим из п. 4 этой же статьи.

Следует подчеркнуть, что нормы, уполномочивающие сотрудников полиции применять ограничения прав и свобод человека и гражданина, не допускают произвольного толкования.

Положения рассматриваемого Закона обязывают сотрудников полиции разъяснить гражданину причину и основания применения мер, ограничивающих его права и свободы, и возникающие у него в связи с этим права и обязанности, а лицу, уже подвергну-

тому задержанию, разъяснить его права на юридическую помощь, на услуги переводчика, на уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания, на отказ от дачи объяснения (ч. 3 ст. 14), что аналогично т. н. правилу Миранды. Данное правило было введено в США по инициативе судебной власти и заключается в том, что полицейский в момент задержания (а не позже!) обязан сообщить задержанному перечень его конституционных прав, включая право не отвечать на вопросы. Если такое предупреждение не сделано, суд может отказать в использовании сказанного подзащитным в качестве показаний¹⁸. Для полиции стало стандартным правилом делать «предупреждение по Миранде» каждому задержанному за серьезное преступление.

Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом. Так, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» определяет, что оперативно-служебные документы включают в себя дела оперативного учета, материалы о проведении ОРМ с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ (ст. 21).

Ст. 84 УПК РФ называет документами, в частности, те, которые «могут содержать сведения, зафиксированные как в письменном, так и в ином виде». К ним могут относиться материалы фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи, и иные носители информации, полученные, истребованные или представленные в порядке, установленном ст. 86 этого Кодекса. Практически идентичное определение понятия «документы» дает и ст. 26 КоАП РФ. О документах, в т. ч. нормативных, идет речь и в п. 2 ст. 11, п. 19, 37–38 ст. 12 Федерального закона «О полиции» и в других нормативных правовых актах¹⁹.

¹⁸ О правиле Миранды см., напр.: *Пешков М.А.* Правила Миранды подвергаются критике // Рос. юстиция. 2000. № 1. С. 55–57; *Фримэн Л.* Введение в американское право. М., 1993. С. 147; Фикция вместо полиции? В Госдуму внесен законопроект реформы МВД // Рос. газ. 2010. 28 окт.; Полиции дали срок. Новый закон вступит в силу в следующем году // Рос. газ. 2010. 12 окт.

¹⁹ См., напр.: Об охране окружающей среды: федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2011. № 1. Ст. 54; Об опубликовании и размере платы за опубликование документов о разработке, обсуждении и экспертной оценке проектов технических регламентов, проектов законодательных, иных нормативных правовых актов и нормативных документов в области технического регулирования: постановление Правительства РФ от 5 ноября 2003 г. № 673 (ред. от 8 мая 2002 г. № 302) // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 278; 2002. № 20. Ст. 1859.

В то же время понятие «материалы» в законодательстве четко не определено. И материалы уголовного дела (ст. 18 УПК РФ), и материалы, подтверждающие обоснованность ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (ст. 108 УПК РФ), и материалы проверки сообщения о преступлении (ст. 144 УПК РФ), и материалы дела об административном правонарушении (ст. 28.8, 29.1 КоАП РФ), и справочные, и статистические материалы, материалы оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД) (п. 4 ст. 8, п. 18. ст. 12 Федерального закона «О полиции») представляют собой не что иное, как тематические совокупности документов. Кроме того, по смыслу п. 3 ст. 13 Закона «О полиции», дающего право полиции вызывать граждан и должностных лиц по делам и материалам, находящимся в ее производстве, материалами следует считать также документы (их копии), оборот которых осуществляется вне рамок уголовного дела или дела об административном правонарушении.

Закон не определяет понятия документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина. Являясь оценочным, оно охватывает имеющиеся в полиции документы и материалы, право граждан на ознакомление с которыми прямо оговаривается в законе, определяя при этом и порядок реализации данного права. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела (ст. 25.1 КоАП РФ). В соответствии с УПК РФ, в частности, подозреваемый вправе знакомиться с протоколами следственных действий, произведенных с его участием, и подавать на них замечания (ст. 46), а обвиняемый – получить копии постановления о привлечении его в качестве обвиняемого, постановления о применении к нему меры пресечения, обвинительного заключения или обвинительного акта, принесенных по уголовному делу жалоб и представлений; знакомиться с протоколом судебного заседания, с постановлением о назначении судебной экспертизы; снимать за свой счет копии с материалов уголовного дела, в т. ч. с помощью технических средств (ст. 47).

Ограничение полицией доступа гражданина к документам и материалам, непосредственно затрагивающим его права и свободы, или отказ ему в таком доступе возможны только в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Подобная ситуация предусмотрена, например, Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне», в ст. 5 которого содержится перечень сведений, составляющих государ-

ственную тайну²⁰. Кроме того, в соответствии со ст. 4 данного Закона, Президент Российской Федерации утверждает Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне²¹. Ограничения в доступе к документам и материалам, связанные с требованиями конспирации и исключающие возможность разглашения государственной тайны, содержит и ч. 4 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

Контрольные вопросы

1. Назовите юридические и фактические цели ограничений прав и свобод человека и гражданина.
2. Какие бывают формы ограничений прав и свобод человека и гражданина?
3. Каковы полномочия ОВД по ограничению прав и свобод человека и гражданина?

²⁰ СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220–8235; СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6033.

²¹ Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (ред. от 8 апреля 2011 г. № 421) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775; СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2083.

ГЛАВА 8. Особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов

8.1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов

Законодательство практически всех стран мира содержит правовые нормы, обеспечивающие безопасность государства и его граждан. Это связано с тем, что любое государство на каком-то этапе своего развития может столкнуться с чрезвычайной ситуацией, требующей принятия специальных мер для локализации негативных последствий, вызванных либо действиями человека, либо действиями стихийных сил природы, либо агрессивными действиями других государств. В данных случаях обычные нормы обеспечения общественного правопорядка практически перестают действовать. Для пресечения противоправных действий, стабилизации общественно-политической обстановки и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в подобных случаях требуются принципиально другие меры, предполагающие введение особых правовых режимов, в зависимости от вида чрезвычайной ситуации. От обычных мер поддержания правопорядка они отличаются тем, что действуют не только в отношении лиц, допускающих правонарушения или преступления, а непосредственно затрагивают интересы всего населения, проживающего в регионе, ограничивая предоставленные ему права и накладывая дополнительные обязанности.

В юридической литературе категория «правовой режим» используется достаточно широко. В толковом словаре под термином «режим» понимается государственный строй; образ правления; точно установленный порядок жизни; система правил, мероприятий, необходимых для достижения той или иной цели; условия деятельности, работы, существования чего-либо.

Институт правовых режимов достаточно широко используется в юридической теории и практике. Его существование и развитие связано с решением, урегулированием и обеспечением практической реализации ряда важнейших комплексных проблем, относящихся преимущественно к сфере международной и внутригосударственной безопасности. Природа особых или специальных правовых режимов исходит из общей характеристики правового режима, под которым понимается «способ управления, совокупность административных мероприятий» или «совокупность правил, меропри-

ятий, норм для достижения какой-либо цели». В контексте рассматриваемой темы одно из определений термина «режим» означает «установленный порядок жизни».

Под особыми правовыми режимами понимаются режимы, вводимые на всей территории Российской Федерации или ее части, в случае возникновения угроз внешнего и внутреннего характера суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, правам и свободам ее граждан, предусматривающие специальный режим деятельности не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и других субъектов правоотношений: предприятий, учреждений, организаций, физических и юридических лиц. Такой специальный режим деятельности предполагает расширение полномочий соответствующих органов государственной власти, обеспечивает данный правовой режим и необходимые правоограничения других субъектов в зоне действия названного правового режима и возложение на них дополнительных обязанностей.

При всех различиях в подходах к понятию особого правового режима у них есть общее: особый правовой режим всегда предполагает расширение полномочий соответствующих органов государственной власти, обеспечение данного правового режима и необходимых правоограничений других субъектов в зоне его действия, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

В современных условиях возможность введения особых правовых режимов является важным элементом государственно-правовых систем большинства государств мира. Сравнительно-правовой анализ конституций и законодательных актов зарубежных стран свидетельствует о наличии регламентации различных особых государственно-правовых режимов. Так, чрезвычайное положение регламентируется в законодательстве Великобритании, США, Ирландии, Португалии, Испании, Дании, Швеции, Индии, Франции, Венгрии, Канады; осадное положение – в нормативных актах Франции, Греции, Испании, Португалии; состояние войны – Италии, Франции; состояние напряженности и состояние обороны – ФРГ; состояние угрозы и исключительное положение – Испании; военное положение – Великобритании; состояние опасности войны – Швеции; состояние федерального вмешательства или федеральной интервенции – в законодательстве США, Аргентины, Бразилии, Мексики, Венесуэлы; прямое президентское правление – Индии.

В различных странах особые правовые режимы называются по-разному, но всегда в их основе лежит введение особого режима

деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий, а также, установленные законом, определенные ограничения некоторых прав и свобод граждан.

Подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве. Свидетельством тому служат некоторые международные документы о правах человека, регулирующие определенные общепризнанные стандарты поведения государства в ситуациях чрезвычайного положения. В общей форме этот вопрос решен и в Международном Пакте о гражданских и политических правах, принятом ООН в 1966 г. и ратифицированном Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. Напомним, что Российская Федерация является одним из участников этого Международного Пакта как правопреемница СССР.

Ст. 4 Пакта констатирует, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения особого правового режима в любом государстве, является возникновение там ситуации, при которой «жизнь нации находится под угрозой». Поэтому любое государство вправе использовать данный правовой институт для решения каких-то внутренних проблем.

Анализ конституций иностранных государств позволяет выделить два режима осуществления государственной власти – нормальный и чрезвычайный. Существуют два правовых института, регламентирующие чрезвычайный режим, – это институты «чрезвычайного положения» и «военного положения». Первый из них направлен на защиту общества и государства от возникшей внутренней угрозы, второй – от внешней. В то же время в разных странах понимание и употребление терминологии может существенно различаться.

Содержание особых правовых режимов определяется соответствующим законодательством и включает в себя комплекс экономических, политических, административных (им принадлежит ведущая роль в процессе реализации устанавливаемых государством властных предписаний), военных, правовых, идеологических и иных мер, направленных на предотвращение или ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, угрожающих личности, обществу и государству.

При всем многообразии различных правовых режимов, вводимых в зависимости от вида чрезвычайной ситуации, характера и степени угрозы, в их содержании можно выделить определенные общие элементы и основные черты, характерные именно для особых правовых режимов, которые отличают их от многочисленных иных

правовых режимов и позволяют выделить данный правовой институт в государственно-правовом механизме:

1. Особые правовые режимы вводятся при возникновении на территории государства или его части определенной ситуации экстраординарного характера, угрожающей поступательному развитию общества и государства и несущей угрозу правам и свободам граждан. Основаниями их установления являются два обязательных условия: фактическое (чрезвычайная ситуация определенного вида) и юридическое (наличие заблаговременно принятого федерального конституционного закона или федерального закона). Введение особых правовых режимов рассматривается законодательством как крайняя мера, применяемая государством в целях предотвращения, пресечения или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

2. Введение особого правового режима прямо или косвенно предусматривается текстом Конституции Российской Федерации и конкретизируется специальным федеральным законодательством, а порядок введения требует соблюдения определенной процедуры не только внутри (согласование с Федеральным Собранием Российской Федерации), но и вне территории страны (обязательное уведомление руководства сопредельных государств и международных организаций).

3. Продолжительность действия особых правовых режимов носит временный характер – фиксированный (чрезвычайное положение) или неопределенный, – но с обязательным указанием на необходимость устранения условий, послуживших основанием их введения, и достижения восстановления конституционного строя, подписания акта о капитуляции, ликвидации непосредственной угрозы, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (военного положения, правового режима контртеррористической операции) и т. д.

4. Особые правовые режимы устанавливаются в целях обеспечения взаимодействия в данных ситуациях органов государственной власти, общественных организаций, физических и юридических лиц на основе права. Это необходимо, поскольку в условиях введения особого правового режима происходит расширение полномочий органов государственной власти и, соответственно, ограничение определенных прав и свобод граждан, других субъектов правоотношений и возложение на них дополнительных обязанностей. Объем вводимых ограничений должен носить последовательно постепенный и исчерпывающий характер и соответствовать характеру лежащих в основе этого реальных угроз.

5. В основе введения особого правового режима лежит необходимость повышения в чрезвычайных ситуациях различного характера эффективности управленческой деятельности соответствующих органов государственной власти, требуемой для скорейшей ликвидации негативных последствий, вызванных этими ситуациями, путем урегулирования отношений внутри аппарата управления, рационального использования его правовых, людских, информационных и технических ресурсов.

В целом можно сделать вывод, что введение особого правового режима на территории государства или его части является крайней мерой обеспечения безопасности государства, защиты прав и свобод его граждан. Применение особого правового режима происходит в тех случаях, когда обычных мер оказывается недостаточно для устранения последствий возникшей чрезвычайной ситуации криминогенного или природно-техногенного и экологического характера либо для отражения непосредственной угрозы суверенитету, территориальной целостности государства.

Введение особого правового режима, с одной стороны, предоставляет возможность органам государственной власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение возложенных на них в этих непростых условиях функций, с другой – является важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности иных участников данных общественных отношений: граждан, предприятий, учреждений, организаций. Именно введение особого правового режима делает «прозрачными» применяемые органами государственной власти необходимые для ликвидации негативных последствий различных экстраординарных ситуаций меры, в т. ч. связанные с определенными ограничениями некоторых прав и свобод. Все это в совокупности служит важнейшей гарантией обеспечения прав и свобод граждан, проживающих или находящихся в зоне действия особого правового режима, будь то режим чрезвычайного или военного положения.

8.2. Полномочия органов внутренних дел в условиях введения особых правовых режимов

К числу органов государственной власти, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан в условиях использования государством чрезвычайных мер, относятся и ОВД – это государственные органы, специально уполномоченные для выполнения таких задач. Им отводится едва ли не самая важная роль, что объясняется спецификой служебных целей, которые ставятся перед ними.

Анализ задач и функций, выполняемых ОВД в этих условиях, показывает, что практически все подразделения участвуют в обеспечении этого режима. Но именно административная деятельность является основной для ОВД в условиях чрезвычайного положения и внутренних вооруженных конфликтов. Во-первых, эта деятельность носит государственный правовой характер, т. е. осуществляется ОВД от имени государства. Во-вторых, для исполнения распоряжений, данных в рамках своей компетенции, на основании и в порядке, установленных законом, ОВД могут применять меры государственного принуждения, что просто необходимо в этих условиях. В-третьих, эта деятельность является подзаконной, т. е. осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах, определяемых, в данном случае, законами РФ. В-четвертых, в отличие от других видов государственно-властной деятельности, административная работа ОВД носит исполнительно-распорядительный характер.

Деятельность ОВД в условиях чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов международного характера составляет ряд специфических элементов:

1) ОВД являются специальными органами государства, деятельность которых направлена, прежде всего, на поддержание должного общественного порядка и необходимой безопасности граждан;

2) ОВД для организации и практического осуществления мер, обеспечивающих общественный порядок и безопасность граждан, имеют в своей структуре все необходимые элементы (подразделения) для выявления и пресечения противоправных действий;

3) осуществляя борьбу с противоправными явлениями, ОВД реализуют свои властные полномочия в существующей социальной среде, в связи с чем деятельность непосредственно касается значительного числа граждан, проживающих в зоне чрезвычайного положения;

4) ОВД, предупреждая и пресекая правонарушения и преступления в условиях внутренних конфликтов, тем самым способствуют обеспечению и защите основных прав и свобод граждан в этих условиях.

В зависимости от особенностей протекания различных чрезвычайных ситуаций, ОВД могут применять следующие меры:

- обеспечивать комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах в установленное время суток без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность;
- вводить особый режим въезда и выезда граждан;
- усиливать охрану общественного порядка на объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения и народного хозяйства;
- временно изымать у граждан огнестрельное и холодное оружие и боеприпасы, а у предприятий, учреждений и организаций также и учебную военную технику, взрывчатые, радиоактивные, сильнодействующие химические и ядовитые вещества и материалы, вводят особые правила пользования связью;
- запрещать отдельным гражданам покидать на установленный срок определенную местность, свою квартиру;
- выдворять нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за их счет к месту своего постоянного пребывания или за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение;
- ограничивать движение транспортных средств и проводить их досмотр, проверять документы в местах скопления народа, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия, осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств.

Роль ОВД в деле охраны правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности резко возрастает при возникновении чрезвычайных ситуаций криминогенного и природно-техногенного характера и вооруженных конфликтов немеждународного характера. Анализ показывает, что стихийные бедствия, крупномасштабные аварии и катастрофы так же, как и социальные конфликты криминогенного характера, ведение боевых действий, одним своим появлением создают благоприятные условия для преступного поведения, являются для него стимулирующим фактором. В таких случаях права человека на жизнь, здоровье, неприкосновенность жилища, честь и достоинство подвергаются прямой угрозе и вызывают необходимость принятия со стороны правоохранительных органов конкретных мер по их защите.

Кроме того, выполнение ОВД своих задач по обеспечению и защите прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного положения усложняется вследствие известного роста количества правонарушений, необходимости спасения большого количества людей, дезорганизации деятельности сложившейся социальной инфраструктуры. Но, помимо выполнения задач, возложенных на ОВД в связи с обеспечением действия особых правовых режимов на подведомственной им территории, они продолжают выполнять свои обычные функции, определенные законом «О полиции». Это говорит о том, что в чрезвычайных условиях из всех государственных органов, осуществляющих и обеспечивающих этот режим, ОВД обладают наиболее значительными полномочиями, и в то же время на них ложится основная нагрузка.

В своей деятельности по защите прав и свобод граждан в чрезвычайных условиях ОВД выполняют как общие, так и специальные задачи и функции. Соответственно, правовое обеспечение их деятельности в указанных условиях определяется совокупностью нормативно-правовых актов двух видов:

1) акты, определяющие правовое положение ОВД в системе государственных органов исполнительной власти в целом, – это законы «О полиции», «О чрезвычайном положении», «О безопасности», Положение о Министерстве внутренних дел и др.;

2) ведомственные нормативно-правовые акты, издаваемые ОВД и регламентирующие их деятельность в указанных условиях; нормативные документы, издаваемые по линиям соответствующих министерств и ведомств, которые, во взаимодействии с МВД России, выполняют общие с ним задачи по охране и защите прав и свобод граждан; общепризнанные нормы международного права, в т. ч. соответствующие договоры, конвенции, касающиеся защиты жертв вооруженных конфликтов, правил и ограничений, применяемых в условиях чрезвычайных ситуаций различного характера.

Кроме того, к нормативно-правовым актам, определяющим деятельность ОВД в чрезвычайных условиях, необходимо отнести:

– указы о введении чрезвычайного положения, решения о введении правового режима контртеррористической операции, которыми определяются государственные органы (в т. ч. и ОВД), ответственные за осуществление мер чрезвычайного положения, и точные пределы чрезвычайных полномочий этих органов;

– акты государственных органов исполнительной власти, издаваемые в целях наделения государственных органов чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации

обстановки, восстановления правопорядка и законности и ликвидации угрозы безопасности граждан;

– нормативно-правовые акты, которые носят обязательный характер для всех субъектов данного правового режима, в т. ч. и ОВД, могут издавать в пределах своей компетенции органы, наделенные чрезвычайными полномочиями.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность ОВД в условиях чрезвычайного положения и других социальных конфликтов, является Федеральный закон «О полиции»²², в котором наиболее полно определяются права и обязанности полиции, и Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 01 марта 2011 г. № 248).

Согласно п. 7,16 ст. 12 Федерального закона «О полиции», правоохранительные органы обязаны принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий²³; участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан; участвовать в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов.

Положение о Министерстве внутренних дел, наряду с выполнением обычных задач, предусмотренных законом «О полиции», также возлагает на ОВД в условиях чрезвычайного положения следующее:

– участие наряду с компетентными органами в обеспечении правового режима чрезвычайного положения в случаях его введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях;

– ликвидацию последствий крупных аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, массовых беспорядков и иных чрезвычайных ситуаций; организацию тушения пожаров и проведение в связи с этим первоочередных аварийно-спасательных работ;

²² О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²³ Эпизоотия – это массовое распространение инфекционных заболеваний среди диких и домашних животных на определенной территории (по материалам «Медицинской энциклопедии» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.medical-enc.ru (дата обращения: 10.12.2019).

– участие совместно с органами и учреждениями Министерства здравоохранения в проведении мероприятий по комплексному медицинскому обслуживанию населения, пострадавшего от воздействия радиации, а также в проведении мероприятий по реабилитации территорий, подвергшихся радиационному заражению в результате чрезвычайных обстоятельств.

Контрольные вопросы

1. Каково значение особых правовых режимов в современных условиях?
2. Определите международно-правовой статус участников международных вооруженных конфликтов.
3. Охарактеризуйте вооруженный конфликт немеждународного характера.
4. Что такое международно-правовая защита жертв и участников международных вооруженных конфликтов?
5. В чем состоит сущность режима контртеррористической операции?

ГЛАВА 9. Законность как основа деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

9.1. Законность как правовая категория: понятие, содержание, соотношение с иными правовыми категориями

Категории законности и правопорядка давно вошли в понятийный аппарат юридической науки. Роль законности в государственно-правовой жизни отражает общее значение закона как источника права в механизме правового регулирования. Советская юридическая наука исследовала законность сквозь призму ее идеологического значения, говоря о «социалистической законности». С формальной стороны, законность рассматривалась как требование неукоснительного соблюдения правовых предписаний, содержащихся в законе. При этом изначально данное требование было адресовано лишь должностным лицам, наделенным государственно-властными полномочиями. Однако очевидно, что такое ограничительное понимание законности не отвечает потребностям правового регулирования, поскольку создает ложное впечатление о том, будто нарушить требования законности могут только должностные лица, а нарушения закона, допускаемые гражданами и организациями, квалифицироваться в качестве нарушения законности не могут.

В действительности, требования законности обращены ко всем без исключения физическим лицам (независимо от их гражданства и иных социально-правовых качеств), объединениям граждан и другим объединениям, органам государственной власти и местного самоуправления. Но первостепенное значение законность приобретает именно в деятельности органов государственной власти и, в особенности, в деятельности ОВД, т. к. данная деятельность неизбежно связана с ограничением прав и свобод человека и гражданина.

В современной теоретико-правовой литературе законность рассматривается в трех основных аспектах: как общеправовой принцип, как метод деятельности органов власти и как режим общественной жизни²⁴.

Как общеправовой принцип, законность находит свое конституционное выражение в верховенстве Конституции Российской Федерации, обязательности соблюдения Конституции и законов

²⁴ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

РФ (ст. 15 Конституции РФ), при этом в содержание этого принципа входит не только необходимость соблюдения положений законодательства, но и подзаконных нормативных правовых актов.

В юридической литературе отмечалось, что понятие законности не может трактоваться как выхолощенное формализованное требование соответствия правовых поступков законодательным предписаниям. Важным условием законности является соответствие самого закона правовым принципам, т. е. требованиям свободы, справедливости, юридического равенства. Именно в таком, непозитивистском, понимании о законности говорят Н. В. Витрук, В. С. Нерсисянц и многие другие авторитетные ученые-юристы. В качестве альтернативы формальному понятию законности предлагается рассматривать категории «правозаконность»²⁵, «конституционная законность»²⁶, «правоконституционность»²⁷.

Законность рассматривается в качестве основополагающего принципа деятельности полиции и находит свое нормативное выражение в ст. 6 Федерального закона «О полиции». Исходя из содержания данной нормы, можно обозначить *шесть аспектов понимания принципа законности*:

1. Предполагается точное соответствие деятельности полиции закону.

2. Законность распространяется на действия сотрудников полиции по ограничению прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов организаций. В данном случае ч. 2 ст. 6 закона «О полиции» воспроизводит конституционную норму о том, что ограничение конституционных прав и свобод может осуществляться только на основании федерального закона в строго определенных Конституцией целях (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

3. Требование законности предполагает недопустимость подстрекательства, склонения к противоправным действиям со стороны сотрудников полиции. Однако здесь важно отграничить такие нарушения законности от правомерных действий сотрудников при осуществлении отдельных оперативных мероприятий. Так, ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» к числу оперативно-розыскных мероприятий относит проверочную закуп-

²⁵ Чечулина А. А. Концепция правозаконности и судебная власть // Политика и право. 2004. № 5. С. 15–21.; Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

²⁶ Иванов И. В. Конституционная законность: понятие, содержание и проблемы обеспечения // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 50–55.

²⁷ Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М., 2001. С. 58.

ку, контролируемую поставку, оперативный эксперимент. Границу между провокацией преступления и законными оперативными действиями не всегда легко обнаружить. Попытку разграничить эти понятия неоднократно предпринимал в своих решениях Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). В решении от 15 декабря 2005 г. «Ваньян против России» ЕСПЧ отметил, что о провокации может идти речь, если ничто не предполагало, что преступление было бы совершено без вмешательства тайных агентов (п. 47, 49)²⁸. Таким образом, если гражданин всегда вел правомерный образ жизни, не обнаруживал умысла на совершение преступления и совершил его в результате оперативных мероприятий, налицо нарушение принципа законности в деятельности полиции.

4. Принцип законности предполагает недопустимость нарушения закона со ссылками на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные приказы и распоряжения вышестоящего руководства. Иными словами, законность не должна подменяться целесообразностью. В соответствии с п. 12 Дисциплинарного Устава органов внутренних дел Российской Федерации, при получении незаконного приказа сотрудник ОВД должен руководствоваться законом, уведомив о неисполнении незаконного приказа руководителя, издавшего данный приказ, или вышестоящего руководителя.

5. Законность распространяется на применение сотрудниками полиции мер государственного принуждения. Здесь важно отметить, что критерием правомерности применения мер принуждения является не только их законность, но также соразмерность. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал в своих постановлениях необходимость обеспечения баланса интересов при применении тех или иных принудительных мер²⁹.

6. Осуществление контроля за законностью действий и решений сотрудников полиции, в соответствии с ч. 6 ст. 6 Закона «О полиции», отнесено к компетенции МВД России. Однако это вовсе не отменяет полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением законности и полномочия судов по осуществлению судебного правового контроля.

²⁸ Дело «Ваньян (Vanuyan) против Российской Федерации» (жалоба № 53203/99); постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2005 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 7.

²⁹ По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит»; постановление Конституционного Суда РФ от 11 января 2018 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 3.

Закон является не только ориентиром в деятельности ОВД, но и единственным средством ее осуществления. В этом качестве законность рассматривается как метод государственной деятельности.

Законность как режим общественной жизни в литературе обычно определяется как такое состояние общественных отношений, которое обеспечивается неукоснительным соблюдением требований закона всеми гражданами, организациями, объединениями и должностными лицами. Безусловно, подобное состояние общественного развития в известной степени является идеалистичным, поскольку нарушения закона существуют всегда и являются неотъемлемым спутником развития государства и права. Однако рассмотрение законности как режима ставит на повестку дня разработку комплексных мер государственной политики по обеспечению соблюдения законов государства.

Понимание законности как режима приближает это понятие к категории правопорядка. Правопорядок представляет собой состояние упорядоченности общественных отношений в результате действия правовых норм. Обычно в юридической литературе постулируется, что между законностью и правопорядком имеется взаимосвязь по типу соотношения причины и следствия. В таком случае обеспечение законности влечет за собой достижение правопорядка. Однако необходимо отметить, что понятие правопорядка шире понятия законности. В правопорядке отражается весь регулятивный потенциал права, который заложен не только в законах и подзаконных актах, но также и в иных источниках права, где находят свое отражение правовые нормы, а правопорядок является результатом их практического воплощения. Таким образом, законность является не только основным, но и единственным фактором обеспечения правопорядка.

Применительно к деятельности ОВД, термин «законность» нередко употребляется вместе с термином «служебная дисциплина». Служебная дисциплина, в соответствии со ст. 47 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел», представляет собой соблюдение сотрудниками ОВД установленных порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав.

В юридической литературе к отличительным чертам дисциплины относится то, что она распространяется, главным образом, на исполнение обязанностей. Однако формулировка ст. 47 Закона о службе в ОВД фактически нивелирует эту особенность, охватывая понятием дисциплины и осуществление прав. В таком случае грань между дисциплиной и законностью становится очень тонкой. Поскольку

требования к дисциплине установлены законами, подзаконными нормативными правовыми актами и принимаемыми на их основе актами индивидуального правового характера, нарушение служебной дисциплины фактически ведет к нарушению законности. Если применительно к любому обычному гражданину разграничение нарушения законности и служебной дисциплины можно провести путем определения, связан ли тот или иной противоправный проступок с исполнением трудовых обязанностей, то в отношении сотрудника ОВД этот критерий не является таким очевидным, поскольку законы «О полиции» и «О службе в органах внутренних дел» предъявляют требования к поведению сотрудников как в служебное, так и во внеслужебное время, а совершение проступка, порочащего честь сотрудника и репутацию ОВД, во внеслужебное время также может влечь за собой дисциплинарную ответственность, вплоть до увольнения.

В содержании законности можно выделить три стороны: предметную, нормативную и субъектную. Предметную сторону образуют те общественные отношения, на которые распространяется требование законности. Если в советской юридической литературе законность охватывала только деятельность самого государственного аппарата, то сегодня законность пронизывает большую часть отношений. При этом с развитием общества и государства предметная область законности расширяется. Так, в законодательном опосредовании в настоящее время нуждаются различные отношения, связанные с применением информационных технологий (например, блокчейн³⁰).

Нормативную сторону образует весь массив нормативно-правовых актов (законов и подзаконных актов), на предмет соответствия которым и оценивается правовое поведение. Эта сторона законности имеет очерченные пространственно-временные пределы. Для реализации принципа законности необходимо определить действие нормативных правовых актов во времени, в пространстве и по кругу лиц. При возникновении юридических коллизий требуется знание правил их разрешения (правила разрешения между актами различной юридической силы, между актами одинаковой юридической силы, изданными в различные промежутки времени, между актами общего и специального характера).

Субъектная сторона законности, в силу универсальности данной категории, как было отмечено ранее, охватывает собой всех известных индивидуальных и коллективных субъектов права.

³⁰ Блокчейн (от англ. *blockchain*, изначально *bloc chain* – блок, цепочка) – это база данных, распределенная на многих компьютерах, которые надежно документируют цифровые транзакции; встроенная по определенным правилам цепочка блоков (связный список), содержащих информацию.

9.2. Гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел

Практическое воплощение требований законности в жизнь и приближение общественной жизни к режиму законности может быть осуществлено только при соблюдении необходимых условий и применении необходимых инструментов, отражающих закономерности общественного и правового развития. Такие условия и инструменты составляют гарантии обеспечения законности.

Все гарантии обеспечения законности можно подразделить на две группы: общесоциальные гарантии и собственно юридические.

Среди *общесоциальных гарантий* в первую очередь необходимо выделить политические. Развитие демократических процедур формирования органов государственной власти, реализация принципа разделения властей, гарантия политических прав и свобод, развитие институтов общественного контроля за деятельностью государства, – все эти факторы способствуют легитимации власти, стабильности политического режима, уважительному отношению к закону со стороны населения. Стабильность институтов государственной власти является необходимым условием обеспечения законности и правопорядка. В обществе всегда присутствует определенный процент маргинальных людей, соблюдающих правовые запреты только под угрозой наказания. В период ослабления государственной власти, осуществления государственных переворотов и революций данная часть населения фактически освобождается от оков закона, творя произвол.

Не меньшее значение имеют экономические гарантии обеспечения законности. И здесь необходимо говорить не только о благосостоянии граждан и финансовом благополучии сотрудников полиции как факторе противодействия коррупции, но и материально-техническом оснащении ОВД для решения оперативно-служебных задач противодействия нарушению законности.

Социальные гарантии законности в деятельности ОВД связаны с обеспечением престижности правоохранительной службы, созданием условий для продвижения по службе, наличием системы социальных гарантий и льгот для сотрудников ОВД.

Не меньшее значение имеют духовные гарантии. Духовные аспекты необходимо рассматривать в двух ракурсах. С одной стороны – формирование высокого уровня правосознания и правовой культуры самих сотрудников ОВД. С другой стороны – повышение доверия к полиции со стороны общества, *укоренение в общественном сознании восприятия полиции как правовой ценности.*

Однако ключевую роль в обеспечении законности имеют юридические гарантии. Данные гарантии многоплановы. Исходя из

специфики механизма правового регулирования, можно выделить гарантии, относящиеся к области создания нормативных правовых актов и их применения.

К правотворческим гарантиям следует отнести гармонизацию нормативно-правовой базы деятельности ОВД, устранение в ней внутренних противоречий, пробелов в нормативно-правовом регулировании, совершенствование юридической техники подготовки нормативно-правовых актов.

К правоприменительным гарантиям следует отнести совершенствование правового контроля (включая правовую и антикоррупционную экспертизы нормативно-правовых актов), механизма привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушения законности, механизма юридического сопровождения деятельности ОВД.

В Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год, утвержденной приказом МВД России № 1 от 09 января 2017 г., обозначаются основные проблемные области юридического обеспечения законности в деятельности ОВД и направления совершенствования правового регулирования:

1. Наличие несистематизированного нормативного материала, регулирующего деятельность ОВД. Наличие в правовых нормах противоречий, затрудняющих процесс их правоприменения. Необходимость систематизации актов, вносящих изменения в действующие нормативные правовые акты МВД. Совершенствование правового регулирования деятельности МВД в целом и на региональном уровне.

2. Совершенствование правового регулирования взаимодействия МВД России с иными федеральными органами исполнительной власти, перераспределение функций между органами власти.

3. Совершенствование правового регулирования взаимоотношений территориальных ОВД с законодательными органами государственной власти субъектов РФ по вопросам нормотворчества.

4. Совершенствование претензионно-исковой работы, механизма предупреждения подачи против МВД исков в суд.

5. Разграничение компетенции между подразделениями, участвующими в договорно-правовых отношениях.

6. Повышение уровня юридического сопровождения деятельности территориальных ОВД, обеспечение доступа к актуальной правовой информации.

7. Совершенствование системы профессиональной правовой подготовки сотрудников ОВД.

Гарантии обеспечения законности не могут быть реализованы автономно друг от друга, а только при условии их комплексного осуществления.

9.3. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел

Состояние законности определяется совокупностью количественных и качественных показателей, отражающих реальное воплощение требований законности в определенный промежуток времени.

Фактически единственным показателем оценки состояния законности в деятельности ОВД является критерий правонарушаемости – количество правонарушений, совершаемых сотрудниками ОВД. Этот критерий может выражаться в абсолютных и в относительных величинах. Относительной величиной является *коэффициент «пораженности»* – количество правонарушений, приходящихся на 1 тыс. ед. личного состава. Далее оценка нарушения законности может уточняться в зависимости от видов правонарушений (дисциплинарные правонарушения, правонарушения коррупционной направленности, тяжкие и особо тяжкие правонарушения и пр.).

Любая оценка состояния законности носит относительный характер и обладает достаточно условной степенью репрезентативности. Это обусловлено рядом факторов как объективного, так и субъективного характера. Во-первых, необходимо иметь в виду латентность правонарушений, которая, по различным оценкам, варьируется в пределах от 50 до 500 % по отношению к выявляемым нарушениям. Во-вторых, необходимо учитывать недостатки в работе по учету правонарушений. Здесь могут наблюдаться примеры как сокрытия определенных нарушений от регистрации, так и обратные ситуации: искусственное завышение показателей, неправомерный учет многоэпизодных преступлений, неправильная квалификация единого продолжаемого преступления как совокупности преступлений. Необходимо учитывать и то, что в отчетные формы о законности вносятся сведения только о первичной правовой оценке совершенных сотрудниками поступков. Вместе с тем правоприменительный акт, в котором содержится соответствующая оценка, может быть в последующем отменен или пересмотрен.

Таким образом, один лишь критерий правонарушаемости не может быть единственным критерием оценки законности деятельности ОВД. Комплексная оценка требует учета совокупности показателей, отраженных в Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России № 1 от 02 января 2013 г.

Контрольные вопросы

1. В чем суть законности как правового принципа, метода и режима?
2. Раскройте содержание предметной, нормативной и субъектной стороны законности.
3. Определите соотношение понятий «законность», «служебная дисциплина», «правопорядок».
4. Раскройте значение общесоциальных гарантий законности.
5. Какие основные направления совершенствования правового регулирования деятельности ОВД названы в Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год?
6. Что такое коэффициент «пораженности»? Какое значение он имеет при оценке состояния законности?

Список литературы

Нормативные правовые акты

Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII, М., 1956.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международное гуманитарное право и права человека. 1990. № 13.

Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни от 15 декабря 1989 г. // Действующее международное право. Т. 2. М., 1997.

Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. // Действующее международное право. Т. 2. М., 1997.

Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М., 1990.

Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. (I ЖК) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 4-е изд. М., 2005.

Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море от 12 августа 1949 г. (II ЖК) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 3-е изд., испр. М., 2003.

Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. (III ЖК) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 4-е изд. М., 2005.

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (IV ЖК) // Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и Дополнительные протоколы к ним. 4-е изд. М., 2005.

Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов международного характера от 8 июня 1977 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов / сост. Г. М. Мелков. М., 1990.

Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов / сост. Г. М. Мелков. М., 1990.

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 35. Ст. 347.

Римский статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов / сост. Г. М. Мелков. М., 1990.

Резолюция, принятая XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии». [Электронный ресурс]. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., в действ. редакции. Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О полиции: федер. закон РФ от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О судебной системе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О военном положении [Электронный ресурс]: федер. конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 1-ФКЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 1.

Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон

от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

О противодействии терроризму: федер. закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в действ. редакции) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. I. Ст. 7020.

Об общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.

Об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.

О дисциплинарном уставе органов внутренних дел [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Об Общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах [Электронный ресурс]: Указ Президента России от 23 мая 2011 г. № 668 (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06 апреля 2004 г. № 490 (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (в действ. ред.). Доступ из гос. системы правовой информации «ГСПИ». Режим доступа: URL: <http://pravo.gov.ru>

О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции: приказ МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 (в действ. ред.) // Рос. газ. 2012. 5 сент.

Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан: приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 (в действ. ред.) // Рос. газ. 2011. 26 окт.

О повышении эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителем Министра юстиции Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2014 г. № 782 (в действ. ред.).

О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 октября 2003 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколов к ней: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 // Рос. газ. 2013. 5 июля.

Специальная литература

Афанасьев В.С. Современные проблемы теории законности. М., 1993.

Барбин В.В. Конституционно-правовые режимы в Российской Федерации: монография. М., 2017.

Барбин В. В., Гончаров И. В., Киричѐк Е.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник. М., 2015.

Барбин В. В. и др. Основные направления совершенствования сотрудничества Российской Федерации и Совета Европы в правоохранительной сфере: учеб. пособие. М., 2013.

Барбин В. В., Корабельникова Ю. Л., Стѣпкин Е.Ю. Международное гуманитарное право: практикум. М., 2013.

Барбин В. В., Стѣпкин Е. Ю., Корабельникова Ю.Л. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: практикум. М., 2010.

Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник / В.А. Батырь. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001.

Бутылин В. Н., Гончаров И. В., Барбин В.В. Международное гуманитарное право: курс лекций. М., 2010.

Бюнѐн Ф. Красный Крест, Красный Полумесяц, Красный Кристалл. М., 2007.

Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. Очерки теории и практики. М., 2001.

Выполнение международных договоров Российской Федерации: монография / отв. ред. Тиунов О. И. М., 2016.

Гарашко А. Ю. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли: хрестоматия. М., 2018.

Гончаров И. В., Килясханов Х.Ш. ОБСЕ в борьбе с терроризмом: учеб. пособие. М., 2013.

Государственно-правовые основы управления органами внутренних дел: курс лекций: в 3 ч. / под ред. проф. В.С. Афанасьева. Ч. 2. М., 2012.

Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2000.

Действующее международное право. В 3-х т. Т. 3. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997.

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2018 году [Электронный ресурс]. Офи-

циальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Режим доступа: URL: <http://ombudsmanrf.org>

Домрин А.Н. Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // *Международная жизнь*. 1993. № 5/6.

Дьяченко И.Л. Конституционный режим военного положения (по реализации индивидуального и коллективного права на самооборону): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Дюнан А. Воспоминание о битве при Сольферино. М., 1995.

Зорькин В.Д. Право против хаоса. М., 2016.

Игнатенко Г. В. Международное право и внутригосударственное право: проблемы сопряженности и взаимодействия: сборник научных публикаций за сорок лет (1972–2011 годы). М., 2012.

Исключительное положение / Гессен В.М. СПб., 1908.

Карташкин В.А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке: монография. М., 2016.

Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009.

Киричёр Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общетеоретические и практические проблемы: монография. М., 2014.

Киричёр Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: монография. М., 2015.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. проф. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013.

Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / Е.Б. Абросимова и др.; отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011.

Корабельникова Ю.Л. Конституционно-правовые основы взаимодействия Уполномоченного по правам человека в РФ с органами исполнительной власти: учеб. пособие. М., 2010.

Косых А.А. Убеждение в механизме правоприменительной практики // *Вестник Воронежского института ФСИН*. 2015. № 2.

Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. М., 1998.

Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М., 2015.

Матанцев Д.А. Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ // *Вестник Бурятского государственного университета*. 2012. № 2.

Матанцев Д.А. Понятие и особенности правового поведения как юридической категории // *Право и государство: теория и практика*. 2011. № 9 (81).

Международное уголовное право: учебник. 2-е издание / отв. ред. А. В. Наумов, А. Г. Кибальник М., 2016.

Мелёхин А.В. Особые правовые режимы. М., 2005.

Мулукаев Р. С. и др. Международные договоры в деятельности полиции: учеб. пособие. М., 2014.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2001.

Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел: теоретические и практические аспекты: учеб. пособие. М., 2007.

Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

Основы работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: учеб. пособие / под общ. ред. В. Л. Кубышко. М., 2008.

Печегина Ю. С. Правовые параметры общественной экспертизы правовых актов // *Юридический вестник Самарского университета*. 2019. Т. 5. № 1.

Пикте Ж. Развитие и принципы международного гуманитарного права. М., 2001.

Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Пожарский Д.В. Охранительная функция государства: вопросы системности // *Государство и право*. 2012. № 2.

Пожарский Д.В. Охранительная функция российского государства в условиях глобализации // *Государство и право*. 2011. № 11.

Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е. А. Лукашёвой. М., 2002.

Права человека: учебник. 2-е изд., перераб. / отв. ред. Е. А. Лукашёва. М., 2009.

Пчелинцев С.В. Права человека и вооруженные конфликты: учебник / отв. ред. проф. В. А. Карташкин. М., 2001.

Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // *Журнал российского права*. 2003. № 11.

Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000.

Рыжов А.А. Взаимосвязь политического и морального в праве // *Юридическая теория и практика в истории современной России: сборник научных статей / К. Е. Сигалов М., 2010.*

Рыжов А.А. Право политического убежища: монография. М., 2006.

Рыжова Ю.В. Реформы 60-70-х XIX в. и их влияние на организацию и деятельность полиции // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3.

Скуратова А.Ю. Международные преступления: современные проблемы квалификации: монография. М., 2012.

Смирнов М.Г. Вооруженный конфликт немеждународного характера: международно-правовой аспект: монография. М., 2015.

Стёпкин Е. Ю. К вопросу о юридической силе норм международного права в российском праве // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (9).

Стёпкин Е. Ю. Соотношение норм конституционного права России и международного права при обеспечении личных прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М., 2015.

Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации: монография. М., 2010.

Цыганкова Е.А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Оглавление

Введение	3
ГЛАВА 1. Общие вопросы теории прав человека и гражданина	4
1.1. Понятие и сущность прав и свобод человека и гражданина. . . .	4
1.2. Классификация прав и свобод человека и гражданина	8
1.3. Правовой статус личности.	11
ГЛАВА 2. Основы организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	13
2.1. Понятие, признаки и структура организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	13
2.2. Федеральные органы государственной власти в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	17
2.3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина	21
2.4. Органы местного самоуправления в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	25
ГЛАВА 3. Место и роль органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	29
3.1. Задачи и виды деятельности органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	29
3.2. Функции и формы деятельности органов внутренних дел в государственном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.	33

ГЛАВА 4. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	38
4.1. Общая характеристика конституционно-правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.	38
4.2. Компетенция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.	41
ГЛАВА 5. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	48
5.1. Понятие, цели, принципы и формы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации.	48
5.2. Основные этапы и направления взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в Российской Федерации.	51
ГЛАВА 6. Основы международно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина	56
6.1. Основные направления международного сотрудничества государств в области прав человека в современном мире	56
6.2. Основные контрольные механизмы Организации Объединенных Наций в области прав человека	60
6.3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека	63
ГЛАВА 7. Ограничения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел	70
7.1. Понятие и сущность ограничения прав и свобод человека и гражданина	70
7.2. Основания и формы ограничения прав и свобод человека и гражданина	72
ГЛАВА 8. Особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов	77

8.1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов	77
8.2. Полномочия органов внутренних дел в условиях введения особых правовых режимов	82
ГЛАВА 9. Законность как основа деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина	87
9.1. Законность как правовая категория: понятие, содержание, соотношение с иными правовыми категориями	87
9.2. Гарантии обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел.	92
9.3. Оценка состояния законности в деятельности органов внутренних дел.	94
Список литературы	96
Нормативные правовые акты	96
Специальная литература.	101

Учебное издание

Барбин Вячеслав Владимирович
Гончаров Игорь Владимирович
Киричѐк Евгений Владимирович
Корабельникова Юлия Леонидовна
Мартынов Александр Николаевич
Матанцев Дмитрий Александрович
Стѣпкин Евгений Юрьевич

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ,
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Редактор *В. А. Яровая*
Корректор *Э. А. Циткилова*
Верстка *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 26.12.2019. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,28. Уч.-изд. л. 5,67. Тираж 191 экз. Заказ № ____у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-06-1



9 785907 187061