

*Адмиралова И. А.,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности,
кандидат юридических наук, доцент
(Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России, г. Домодедово Московской обл.)*

ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Исходным правовым статусом гражданина является его конституционно-правовой статус. Такой подход во многом определяется Конституцией России, которая закрепляет положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2). В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17). Также Конституция определяет, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Эти и ряд иных предписаний Конституции Российской Федерации, касающихся непосредственно гражданина, определяют содержание его различных правовых статусов, приобретаемых или получаемых им при вступлении в те или иные правоотношения. Как отмечает Н. Ю. Хаманева, «... правовой статус гражданина — одна из важнейших политико-правовых категорий, неразрывно связанных с социальной структурой общества, уровнем демократии и состоянием законности в нем. Юридический статус человека и гражданина в обществе, государстве представляет собой сложный и многосторонний конституционно-правовой механизм»^{1,3}.

Нужно отметить, что конституционные предписания относительно правового статуса личности во многом predeterminedены нормами международного права. В частности, по этому вопросу начиная с середины XX в. принят целый ряд нормативных документов: Всеобщая декларация прав человека (1948), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных, культурных правах (1966) и др.

Эти акты важны для развития российского законодательства вообще и административного законодательства, в частности, поскольку содержат универсальные категории правового статуса личности. Оценивая значение норм международного права, А. П. Шергин в свое время подчеркнул, что закрепление международно-правовых стандартов прав человека в российском законодательстве является важной предпосылкой их реализации. Однако само по себе признание международно-правовых стандартов прав человека недостаточно для реального воплощения их в жизнь^{2,56}.

Говоря о конституционно-правовом статусе гражданина или о его конституционных правах, можно сделать вывод о том, что, несмотря на прямое действие Конституции, а также ее высшую юридическую силу, целый ряд ее положений не может быть реализован гражданином без специальной законодательной регламентации. Так, права гражданина на обращение, свободу передвижения, поступление на государственную службу, проведение мирных публичных мероприятий и др. не могут быть им реализованы напрямую без взаимодействия с органами исполнительной власти. Эти и некоторые другие права, которые предоставлены гражданину исходя из их содержания, а также публичного проявления, не могут быть реализованы без применения, исполнения или использования норм административного права. В этой связи мы согласны с тем, что административно-правовой статус граждан является частью их общего правового положения. Его содержание определяется тем местом, которое занимают граждане в политической, социально-культурной жизни страны, в сфере управления, и состоит из

совокупности разнообразных связей и отношений между обществом, государством и гражданином, урегулированных нормами права. И. А. Иванова подчеркивает, что специфика административно-правового статуса граждан в значительной степени определяется особенностями соответствующей управленческой сферы^{3, 26}.

Приведенный тезис в целом верен, сфера управленческой деятельности действительно достаточно специфична. Эта специфика определяется тем, что в ней многие отношения носят властный характер, для поддержания ее содержания используются императивные методы воздействия на участников соответствующих отношений. В настоящее время возможности управленческого воздействия, в частности на граждан, существенно снизились, но это не умаляет значение административно-правового регулирования, поэтому сейчас мы можем говорить об изменении форм и методов управленческого, а в некоторых случаях и полицейского воздействия. В этой связи вполне возможно дифференцировать такое воздействие собственно на управленческое (в узком значении этого слова) и полицейское воздействие. У каждого из видов административного воздействия на граждан своя цель, основания, а также правовые последствия и др. Такой подход существенно расширяет предмет административно-правового регулирования, делая его более дифференцированным, гибким, а также целенаправленным.

Как отмечал в свое время Н. И. Буденко, административное законодательство, регулирующее правовое положение граждан в сфере государственного управления, конкретизирует права и обязанности граждан, закрепленные в Конституции, устанавливает порядок их реализации, детализирует их гарантиями. В связи с этим в нормах административного права конституционные положения получают свое развитие в правах и обязанностях, которые прямо не установлены Конституцией^{4, 27}. В продолжение этого можно также сказать, что конституционные права, по сути, представляют собой не условие, не способность к определенному социальному благу, а собственно это благо^{3, 26}.

Закрепление конституционных прав граждан в административном законодательстве очень содержательно. Так, согласно Конституции России граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Порядок работы с индивидуальными и коллективными предложениями, заявлениями и жалобами граждан и организаций регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁵.

В Министерстве внутренних дел порядок работы с обращениями граждан в настоящее время регламентируется приказами МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁶, от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁷, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и МВД России. Эффективность реализации целого ряда конституционных прав и свобод граждан зависит от качества административного законодательства. Как верно отметил С. Д. Князев, «... административно-правовой статус граждан в значительной мере зависит от состояния законодательства, закрепляющего их права и обязанности в сфере управления»^{8, 13}.

Таким образом, нормами административного права, содержащимися в вышеперечисленных приказах МВД, определяется порядок реализации обозначенного конституционного права. Данный порядок включает такие этапы, как: прием и первичную обработку обращений; регистрацию и учет обращений; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовку и направление ответов на обращения; хранение обращений и материалов по их рассмотрению; личный прием граждан; анализ рассмотрения обращений; контроль за рассмотрением обращений.

Также необходимо отметить, что многие вопросы, связанные с защитой прав личности, напрямую регламентируются нормами административного права. Как отмечает Н. Г. Салищева, «... проблема защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере исполнительной власти неразрывно связана с административно-правовым статусом гражданина как субъекта многообразных административных правоотношений»^{9, 278}.

В этой связи административно-правовой статус гражданина имеет весьма существенное значение в содержании правового положения личности. Поэтому вполне очевидно, что

административно-правовое положение гражданина имеет принципиальное значение для его самореализации, а также для выстраивания им нормальных взаимоотношений с органами государственной власти и их должностными лицами, в частности, это необходимо при предоставлении гражданину тех или иных государственных услуг. Административно-правовой статус также представляется весьма важным, например, при легитимной защите гражданином своих личных (субъективных) прав от мер административного воздействия (принуждения), которые порой могут исходить от должностных лиц исполнительной власти или иных органов власти и управления и др.

Легитимные формы защиты гражданина могут состоять в его возможности действовать в состоянии крайней необходимости, и это позволяет ему избежать мер юридической ответственности. Справедлив тезис о том, что гражданин не может быть привлечен к ответственности, если действовал по отношению к представителю власти в режиме крайней необходимости. Как следует из КоАП России, не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный (ст. 2.7).

В определении критериев правомерности действий гражданина в состоянии крайней необходимости иногда возникают трудности. В этой связи необходимы более четкие критерии определения границ правомерности соответствующего поведения. Как отмечал в свое время И. Ш. Киялханов, «... для преодоления подобных трудностей важно разработать критерии оценки ущерба, с последующим их законодательным закреплением»^{10, 44}.

Таким образом, статус гражданина — это его правовое состояние в той или иной сфере жизнедеятельности. Содержательное наполнение этого правового состояния, как уже частично отмечалось, зависит от конкретной ситуации, в которую он попал. В этой связи в содержательном плане правовой статус гражданина в сфере действия норм административного права определяется такими составляющими, как права, обязанности, гарантии реализации права и исполнения обязанностей, а также ответственность за неисполнение возложенных на гражданина обязанностей или нарушение им установленных правовых запретов. Это классический набор элементов административно-правового статуса гражданина. В этой связи правильно отмечает Н. И. Побежимова, что «... права, свободы и обязанности гражданина опосредуют его связи между обществом и личностью, органами исполнительной власти и гражданином»^{11, 67}. В науке существует точка зрения, согласно которой права и обязанности личности — не какая-то абстракция, а, собственно, и есть само право. Г. В. Мальцев об этом писал: «Права и обязанности не находятся где-то около или рядом с системой права, они сами есть право, являются основным исходным его элементом. Ничего более важного в структуре права по существу нет. Система прав и обязанностей — сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»^{12, 48}.

Из приведенной цитаты видно, какое большое значение имеют права и обязанности в российском праве, это еще раз подтверждает тезис о том, что обеспечение правового статуса личности — одна из главнейших обязанностей в деятельности органов государственной власти в целом и полиции, в частности.

Существует точка зрения относительно содержания правового статуса личности, указывающая на то, что его составной частью является гражданство. Такая позиция, по всей видимости, обусловлена тем, что гражданство — это основание для наделения человека полным объемом прав и возложения на него всего комплекса обязанностей, в частности, в сфере административно-правовой действительности. Как известно, гражданство — это особая правовая связь человека с государством, которая выражается в совокупности взаимных прав и обязанностей. Отсутствие у лица гражданства страны пребывания (проживания), безусловно, снижает его правосубъективность, иными словами, ограничивает его правовые возможности, а в некоторых случаях влечет возложение на него дополнительных обязанностей. В этой связи, полным объемом прав и обязанностей в административно-правовой сфере могут обладать только граждане Российской Федерации. Но это вовсе не означает, что иностранные граждане и лица без гражданства лишены возможности реализовать свою правосубъектность на территории нашей страны. Законно находясь на территории нашей страны, эта категория лиц пользуется

теми же правами, что и граждане России. Как следует из Конституции России, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ст. 62). В равной степени с гражданами России иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на полицейскую защиту.

Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹³, полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1).

В любой стране мира иностранцы имеют меньший объем прав по сравнению с гражданами соответствующего государства, на данную категорию лиц возлагаются и дополнительные обязанности, которые обусловлены режимом их пребывания. В свою очередь, за неисполнение требований режима пребывания к иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть применено такое административное наказание, как выдворение за пределы Российской Федерации. Полиция в пределах своей компетенции обеспечивает иммиграционный контроль в отношении данной категории лиц, пребывающих на территории нашей страны.

Говоря о правовом положении гражданина в рассматриваемой сфере, нельзя не затронуть вопросы административной правосубъектности, включающей такие составляющие, как административная правоспособность, административная дееспособность и административная деликтоспособность. Далек не каждый гражданин приобретает административную правосубъектность сразу в полном объеме. Это состояние приобретается гражданином постепенно, с достижением определенного возраста, наступлением определенного срока, получением необходимого образования (подготовки), выполнения квалификационных требований и др. Правосубъектность гражданина в определенных случаях может быть ограничена федеральным законом 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.

-
- 1 Хаманева Н. Ю. Понятие и сущность административно-правового статуса гражданина // Административно-правовой статус гражданина. — М., 2004.
 - 2 Шергин А. П. Права человека и административная политика // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел. — М., 1994.
 - 3 Иванова И. А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1986.
 - 4 Буденко Н. И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1986.
 - 5 Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.
 - 6 Российская газета. 2014. 17 янв.
 - 7 Российская газета. 2013. 21 нояб.
 - 8 Князев С. Д. Некоторые вопросы законодательного обеспечения административно-правового статуса российских граждан // Административно-правовой статус гражданина. — М., 2004.
 - 9 Салищева Н. Г. Механизм защиты прав граждан в сфере исполнительной власти // Общая теория прав человека / Отв ред. Е. А. Лукашева. — М., 1996.
 - 10 Килясханов И. Ш. Права и свободы граждан в сфере административной деятельности милиции // Специфика правового регулирования в период становления рыночных социально-экономических отношений. — Омск, 1996.
 - 11 Побежимова Н. И. Обеспечение прав и свобод гражданина (административно-правовой аспект) // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел. — М., 1994.
 - 12 Мальцев Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность // Конституция СССР и правовое положение личности. — М., 1979.
 - 13 Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.