

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А. И. Казамиров, Р. Э. Вицке, В. К. Самигуллин

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Учебное пособие

Уфа 2021

УДК 342.7.037(470)(075.8)

ББК 67.400.34(Рос)я73-1

К14

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент В. С. Романюк
(Казанский юридический институт МВД России);

С. Ф. Ласынова

(Отдел полиции № 4 СУ УМВД России по г. Уфе)

Казамиров, А. И.

К14 Правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов : учебное пособие / А. И. Казамиров, Р. Э. Вицке, В. К. Самигуллин. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2021. – 48 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7247-1098-5

В учебном пособии раскрывается организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности правоохранительных органов.

Предназначено обучающимся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов, организаций, подразделений МВД России.

УДК 342.7.037(470)(075.8)

ББК 67.400.34(Рос)я73-1

ISBN 978-5-7247-1098-5

© Казамиров А. И., 2021

© Вицке Р. Э., 2021

© Самигуллин В. К., 2021

© Уфимский ЮИ МВД России, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ.....	6
1.1. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина.....	6
1.2. Конституция Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина.....	13
1.3. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: правовая регламентация.....	16
Вопросы для самопроверки.....	24
Литература для самостоятельного изучения.....	25
ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.....	26
2.1. Правоохранительные органы: понятие и значение.....	26
2.2. Правоохрана и правозащита в механизме правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина.....	27
2.3. Принципы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности российских правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.....	38
Вопросы для самопроверки.....	43
Литература для самостоятельного изучения.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	44
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	46

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в результате предпринимаемых политических и организационных усилий в формировании институтов гражданского общества и структур правового государства сложилась система правоохранительных органов, принципиально отличающихся от тех, что существовали в досоветский (имперский) и советский периоды истории России как суверенного государства, вписанного в международное сообщество национальных государств – в систему Организаций Объединенных Наций.

В 18-ом Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года несколько раз упомянуты правоохранительные органы. Президент Российской Федерации убежден, что Россия «с ее огромной территорией, сложным национально-территориальным устройством, многообразием культурно-исторических традиций не может нормально развиваться, просто существовать стабильно в форме парламентской республики. Россия должна оставаться сильной президентской республикой». Поэтому, считает он, «за президентом должно оставаться прямое руководство Вооруженными Силами и всей правоохранительной системой». Президент Российской Федерации предлагает назначение руководителей всех силовых ведомств проводить по итогам консультаций с Советом Федерации. Такой подход, с точки зрения главы государства, гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, «сделает работу силовых, правоохранительных органов более прозрачной и в большей степени подотчетной обществу»¹.

Этим проблематика правоохранительных органов, особенно в плане правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина – центральной проблемы развития современного общества и его государственности в традициях демократии и гуманизма – еще более актуализируется. Теоретических работ разной направленности по вопросам прав и свобод человека и гражданина немало. Хорошо известны в юридическом мире труды, например, Франсуа Люшера, Д. С. Милля, А. Я. Азарова, В. П. Игнатова, В. Я. Кикотя, Н. М. Коршунова, А. В. Куракина, А. М. Ларина, Е. А. Лукашевой, О. О. Миронова, А. А. Орловой, Н. В. Румянцева, Ю. И. Стецовского, К. Б. Толкачева,

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 января.

М. М. Утяшева, С. М. Шахрая и др. Однако тема правового обеспечения правоохранительными органами прав и свобод человека и гражданина изучена и освещена все же еще недостаточно. По мере развития общества и его государственности она открывается все новыми своими сторонами. Возникают новые проблемы, которые требуют внимания и решения. Отсюда, на наш взгляд, любая работа, выполненная в этом ключе, может оказаться полезной.

ГЛАВА 1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

1.1. Понятие и классификация прав и свобод человека и гражданина

В современном обществе все более утверждается идея, что среди всех ценностей нематериального характера права и свободы человека и гражданина являются самыми важными. При этом проблема прав и свобод человека и гражданина может освещаться с различных концептуальных позиций. Все зависит от того, каково правопонимание: теологическое, естественно-правовое, позитивистское, социологическое, психологическое или еще какое-то.

В Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года¹, институт прав и свобод человека и гражданина основывается преимущественно на сочетании естественно-правового и позитивистского подходов к пониманию и объяснению этих прав. При этом, во многом учтены философские и научные разработки ученых-юристов всего мирового сообщества, включая, естественно, и ученых-юристов российской научной правовой корпорации.

Кроме того, все, что имеет естественно-природное происхождение, все многообразие ценностей (здания, сооружения, средства связи, произведения искусства, открытия науки, само общество, государственность) – результат мыслительной, сознательно-волевой, активной, творческой, созидательной деятельности человека. Однако это обстоятельство признается отнюдь не всеми. Взгляд теологов принципиально иной.

В сложном механизме тоталитарного или авторитарного государств человек – ничтожный винтик. В функционировании таких государств каждый винтик выполняют определенную роль, но он не выразитель собственной воли, а исполнитель чужой воли – рулевого, хозяина, вождя, фюрера, босса. Отношение теологов к человеку тоже специфическое. Для них высшая ценность – не человек, а трансцендентное существо, властелин и генеральный директор Вселенной, обладающий чудотворными способностями. Для христиан – это Бог, для мусульман – Аллах / Иллох, для иудеев – Яхве.

Иная ситуация возникает в государствах, которые развиваются, ориентируясь на гуманистические и демократические ценности. По Конституции Российской Федерации (статья 2), высшая ценность чело-

¹ Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г., с изменениями от 1 июля 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

век, взятый в единстве с его правами и свободами. Такая правовая позиция вполне соответствует представлениям светского гуманизма – всемирного движения интеллектуально наиболее продвинутой части населения планеты Земля. В системе ценностей светского гуманизма человек – центральная фигура, ценность сама по себе.

Гражданин и государство – взаимно предполагают друг друга. Отсюда возникает институт гражданства. Согласно Федеральному закону Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», принятому 31 мая 2002 года, гражданство – это «устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей»¹. Гражданство Российской Федерации, которое приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (статья 6 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации, различая понятия «человек» и «гражданин», в случаях, когда речь идет о правах и свободах человека, прибегает к терминам «человек», «каждый», «никто» (см. статьи 2, 20, 22, 23, 25–30 и другие статьи Конституции Российской Федерации). Когда же речь идет о правах и свободах российских граждан, то прямо используется понятие «гражданин» (см. статьи 6, 31–34, 36 и другие статьи Конституции Российской Федерации). В случаях же, когда речь идет и о человеке, и о гражданине, то используется следующая терминология: «человек и гражданин», «мужчина», «женщина», «личность», «лицо», «потерпевший» (см. части 1, 2 статьи 3, части 2, 3 статьи 19, часть 1 статьи 21, статьи 18, 24, 52 Конституции Российской Федерации). Если необходимо указать, что речь идет не только о российских гражданах, то используются понятия «все», «иностранные граждане», «лица без гражданства» (см. часть 1 статьи 19, статья 63 Конституции Российской Федерации).

Каково соотношение между понятиями «права» человека и гражданина и «свободы» человека и гражданина? Проще: в чем сходятся и в чем различаются понятия «права» и «свободы»?

В юридической литературе, в Конституции Российской Федерации, в разнообразных нормативных правовых актах российского права и в документах международного права эти понятия используются часто и

¹ О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации 31 мая 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

между ними различия порой не проводятся. Е. А. Лукашева пишет: «... по своей юридической природе и системе гарантий права и свободы идентичны. Они очерчивают обеспечиваемые государством социальные возможности человека в различных сферах. ... разграничение между правами и свободами провести трудно, поскольку зачастую всю сферу политических прав с четко определенными правомочиями также именуют "свобода"»¹.

Вместе с тем при тщательном анализе понятий «права» и «свободы» в них все же можно обнаружить и определенную специфику.

Свобода человека. Джон Стюарт Милль (1806–1873) писал: «... только то общество свободно, в котором все виды индивидуальной свободы существуют абсолютно и безгранично одинаково для всех его членов. Только такая свобода и заслуживает названия свободы, когда мы можем совершенно свободно стремиться к достижению того, что считаем для себя благом, и стремиться такими путями, какие признаем за лучшее, – с тем только ограничением, чтобы наши действия не лишали других людей их блага, или не препятствовали бы другим людям в их стремлениях к его достижению»². Из этого фрагмента с пользой для правильной организации общественных отношений можем извлечь мысль, что свобода человека заключается в том, что он действует по своему разумению в тех пределах, в каких он не вторгается в пределы благоразумных действий другого человека. В Конституции Российской Федерации слово «свобода» в разных вариантах представлено 35 раз, в том числе в Главе второй, полностью посвященной правам и свободам человека и гражданина, 30 раз. Можно сказать, что в Конституции Российской Федерации слово «свобода» возведено в принцип, который можно было бы обозначить так: свобода человека – это области деятельности человека, в которые никто, в том числе и государство, не должно вмешиваться. Можно сказать и так: свобода человека – есть дозволение делать все, что не запрещено правовым законом. В этом случае актуализируется тема правового закона. При этом, правовым законом, несколько упрощая проблему, можно назвать саму конституцию и всякий другой закон, который не противоречит букве и духу конституции.

Права человека. В самом широком значении слово право является неотъемлемым атрибутом человеческого общества с момента его возникновения. Альтернатива праву в таком же широком значении соци-

¹ Права человека : учебник / под редакцией Е.А. Лукашевой. 2-е издание, переработанное и дополненное. М : ИНФРА-М, 2010. С. 143.

² Милль Д. С. О свободе. Антология западно-европейской классической либеральной мысли. М. : Наука, 1995. С. 299.

альная энтропия, хаос, произвол, волюнтаризм. В итоге – анархия, распад общества, возникновение деградированных сообществ. Но право немислимо без человека, как и человек немислим без него. Отсюда – права человека. В отличие от понятия «свобода человека» в правах человека нормативно фиксируются те конкретные сферы деятельности человека, которые государство берет под контроль, обязуясь обеспечить и защитить все то, что в этой сфере является правомерным, не является злоупотреблением, неправомерным. Таким образом, в отличие от понятия «свобода человека», права человека – это признанные, нормативно закрепленные и гарантированные государством возможности, в определенных в законе, прежде всего, в конституции сферах.

Проблематика прав и свобод человека гражданина может освещаться под разными углами зрения. Значительные перспективы открываются при рассмотрении ее с точки зрения чести и достоинства человека. Честь и достоинство, сюда можно приплюсовать еще и деловую репутацию, различные категории. В некоторых случаях они могут быть совмещены и сведены к одной теме – теме достоинства человека. Тогда вся философия прав человека может рассматриваться как учение, основанное на одной несомненной ценности – достоинстве человека. М. М. Утяшев и Л. М. Утяшева справедливо пишут: «Достоинство личности базируется на признании личности высшей ценностью, отсюда признание человека субъектом, а не объектом, признание его правосубъектности, обладание субъективными правами и определенным статусом личности»¹.

Права и свободы человека и гражданина – знамя гуманистического движения, в рамках которого органически сочетаются естественно-правовая, позитивистская, социологическая и некоторые другие концепции права.

Основные (естественные, конституционные) права и свободы неотчуждаемы и принадлежат человеку, каждому и всякому, от рождения.

Права и свободы человека и гражданина всеобщие, универсальны в том смысле, что все люди без какой-либо дискриминации обладают основными правами и свободами. Они принадлежат всем людям вне зависимости от формы государства, международного статуса страны, в котором проживает человек. Где бы ни находился человек – всюду он носитель прав и свобод человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина – основа мира и безопасности, солидарности людей. По общему правилу, никакая публичная

¹ Утяшев М. М. Теория прав человека : монография. Уфа : РИЦ БашГУ, 2016. С. 89.

власть не может издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут классифицироваться по различным основаниям (критериям). По степени абсолютизации права и свободы могут быть подразделены на абсолютные и относительные. Абсолютные – это такие права и свободы, которые не подлежат ограничению или отмене ни при каких условиях. Таковы, например, право на жизнь, право слова и др. Те права и свободы, в отношении которых при определенных условиях законом могут быть допущены ограничения, именуется относительными.

По признаку роли государства в осуществлении прав и свобод человека и гражданина различаются негативные и позитивные права и свободы. К первым относятся гражданские и политические права и свободы. Государство не вправе вмешиваться в осуществление гражданских прав (прав членов гражданского общества) и политических прав (прав участника политического процесса). Ко вторым относятся экономические, социальные, культурные права и свободы. Для осуществления их необходима определенная активность государства, которая выражается в совершенствовании законодательства в направлении создания благоприятных правовых условия для обеспечения обозначенных прав и свобод и формирования соответствующих видов фактической деятельности: продуманной, активной, результативной.

В зависимости от субъекта – носителя прав и свобод – допустимо выделение индивидуальных и коллективных прав и свобод. Индивидуальные права и свободы – это те, что принадлежат отдельно взятому субъекту права. Например, гражданину, лицу без гражданства, иностранцу. Тогда права и право ассоциации, коренных народов, народа, нации – коллективные права и свободы. Хотя индивидуальные и коллективные права и свободы различаются между собой (первые естественны, а вторые искусственны), их нельзя противопоставлять друг другу. Обе группы прав и свобод должны соответствовать «человеческому измерению». Коллективные права и свободы не должны игнорировать индивидуальные права и свободы – права человека. Исключения составляют чрезвычайные ситуации, представляющие угрозу жизни людям, народу, нации. Вместе с тем это не значит, что эгоистические интересы индивида должны быть выше интересов социальной общности. Желательно, чтобы индивидуальные и коллективные права и свободы находились в гармонических отношениях. Однако в атомизированном обществе, где на одном полюсе, бедные, нищие, а на другом – богатые, сверхбогатые, это чрезвычайно сложно обеспечить.

В части первой статьи 55 Конституции Российской Федерации говорится, что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Отсюда права и свободы человека и гражданина можно подразделить еще на основные (общепризнанные) и неосновные (производные, необщепризнанные). Последние разнообразны и широко представлены в отраслевом законодательстве современной отечественной системы права.

Никто не может быть выше или ниже права. Антигуманно и противоправно и то, что ведет к ущемлению прав и свобод отдельной личности, и то, что в результате ложно понятых отдельными личностями индивидуальных прав и свобод человека и гражданина ведет к распаду общества, его «атомизации», когда человек человеку становится волком.

Учение о правах и свободах человека и гражданина имеет свою историю. По времени возникновения права и свободы человека и гражданина принято подразделять на поколения – поколения прав человека. Начиная с 80-х годов прошлого столетия, с некоторой долей условности в теоретической и практической юриспруденции, в конституционном и международном праве принято различать три поколения прав человека.

Первому поколению соответствуют личные (гражданские) и политические права и свободы. Из общепризнанных прав человека они относятся к самому «старому» поколению прав человека. Эти права, «выкристаллизовавшись» из западной (американской и европейской) политико-правовой философии XVIII века, получили отражение в ряде правовых актов. Показательны Конституция США и Французская Декларация прав человека и гражданина.

Конституция США, принятая 17 сентября 1787 г. особым учредительным органом – Филадельфийским конвентом, содержит Билль о правах – первые десять поправок, которые были включены в текст Конституции США позднее. Можно заметить, что здесь под правами человека понимаются гражданские права и свободы, которые существенны для понимания становления развития концепции прав и свобод человека.

Одной из знаменательных дат Великой французской революции конца XVIII века является принятие 26 августа 1789 г. Декларации прав человека и гражданина. Основываясь на лозунге «Свобода. Равенство. Братство», она провозгласила следующее:

– люди рождаются свободными и равноправными и пребывают таковыми;

– цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению;

– источник суверенности заключен по своей сути в самом народе;

– свобода состоит в праве делать все, что не вредит другим;

– закон обладает лишь правом запрещать такие действия, которые вредны для общества;

– закон является выражением общей воли. Все граждане правомочны принимать участие в составлении закона лично или же через своих представителей;

– свободное выражение мыслей и мнений является одним из наиболее ценных прав человека. Каждый может говорить, писать и печатать с учетом ответственности за злоупотребление этой свободой в случаях, определенных законом;

– никто не может быть лишен собственности, поскольку она является священным и нерушимым правом.

Исторически идея прав человека уходит в глубокую древность, Античность, Древнюю Грецию и Древний Рим, раннее средневековье. Но приведенные правовые акты сыграли особо выдающуюся роль в специально-юридическом оформлении прав и свобод человека и гражданина. В дальнейшем эти права и свободы нашли подтверждение в первых документах Организации Объединенных Наций – во Всеобщей декларации прав человека 10 декабря 1948 г. и в региональных соглашениях – в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 4 ноября 1950 г. и др.

Второе поколение – это экономические, социальные и культурные права и свободы, в основе которых лежат социально ориентированные доктрины и концепции. К ним относятся следующие права и свободы: на труд, отдых, охрану здоровья, использование природных ресурсов, защиту материнства и детства, свободный выбор профессии и работы и др.

На третье поколение прав и свобод человека и гражданина обычно указывают на коллективные (солидаристские) права и свободы, провозглашенные в основном странами так называемого третьего мира в качестве объединительной идеи в национально-освободительных движениях.

Эти права своим появлением обязаны мировому сообществу. Организации Объединенных наций, обобщив опыт Второй мировой войны 1939–1945 гг. и процесс освобождения ряда стран от колониальной зависимости, выработала «коллективные» или «солидаристские» права и свободы, поскольку они принадлежат не отдельным индивидам, а нациям, народам, всему человечеству. Это право на мир, окружающую среду, самоопределение нации, суверенитет и т. п.

Во второй половине XX века в связи с возрастанием внимания к реализации людьми их права на здоровье и связанные с ним права настойчиво стала отстаиваться идея о необходимости различения четвертого поколения прав и свобод человека и гражданина – соматических.

Термин «соматический» произведен от древнегреческого слова «то σόμα», что означает тело. Он используется в первую очередь в медицине и биологии. Формируется мнение, что в специально-юридическом значении под соматическими правами необходимо понимать признанную обществом и его государственностью возможность определенного поведения, выражающуюся в полномочиях распоряжаться человеком своим телом самостоятельно. Сторонники этой точки зрения находят, что всякий и каждый вправе самостоятельно распоряжаться своим телом: реставрировать, модернизировать и даже фундаментально реконструировать свое тело, изменяя и расширяя его функциональные возможности с помощью технико-агрегатных или медикаментозных средств. С этих позиций отстаивается точка зрения, что люди имеют право на смерть, изменение пола, гомосексуальные контакты, трансплантацию органов, употребление наркотиков или психотропных веществ, право на искусственное репродуктивное, стерилизацию, аборт, клонирование и другие немислимые для человека традиционного общества права и свободы.

Хотя обозначенные права не относятся к общепризнанным правам и свободам человека и гражданина, на уровне международного сотрудничества тема соматических прав активно обсуждается и даже выносятся различные решения. Показательны Всеобщая декларация о геноме человека и правах человека 1997 г., Декларация о генетических данных человека 2003 г. Во внутреннем праве национальных государств, на уровне конституций, вопросы, которые могут быть характеризованы как соматические, тоже закрепляются, но редко. Так, в статье 17 Конституции Турецкой Республики установлено, что физическая целостность человека не должна быть нарушена, кроме как в связи с медицинской необходимостью и в случаях, установленных законом.

1.2. Конституция Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина

В статье 2 Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. прямо записано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». А вся вторая глава Конститу-

ции Российской Федерации (статьи 17–64) посвящена только правам и свободам человека и гражданина.

Некоторую сложность в понимании и усвоении прав и свобод человека и гражданина, зафиксированных в этой главе Конституции Российской Федерации, возникает в связи с тем, что в ней не приведена никакая классификация этих прав. Вместе с тем при углубленном анализе этих прав и свобод выясняется, что в целом они соответствуют сложившимся международным правовым стандартам, образующим право прав человека – особую отрасль современного международного права.

В зависимости от сфер проявления есть смысл различать следующие конституционные права и свободы человека и гражданина: личные, политические, экономические, социальные, культурные, экологические.

1. Личные. Призваны обеспечивать свободу и автономию индивида, его юридическую защищенность от незаконного внешнего вмешательства. Это право на жизнь, здоровье, свободу, личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, свободное передвижение и др.

2. Политические. Принадлежат только гражданам, они открывают им возможность активно участвовать в общественно-политической жизни страны, участвовать в делах государства. Таковы право на объединение, право избирать и быть избранным и др.

3. Экономические. Определяют положение человека в экономической сфере, в области труда: право на частную собственность; свобода предпринимательской деятельности; свобода труда; право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (МРОТ) (статьи 34–37 Конституции Российской Федерации).

4. Социальные. Призваны обеспечивать человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность. Сюда относятся право на отдых, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на образование (статьи 37, 39, 43 Конституции Российской Федерации).

5. Культурные. Гарантируют человеку полноценное духовное развитие. Статья 44 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания; интеллектуальная собственность охраняется законом; каждый имеет право на участие в культурной жизни и использование учреждений культуры, на доступ к культурным ценностям; каждый обязан заботиться о сохра-

нении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

6. Экологические. Направлены на удовлетворение потребностей и интересов личности: каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42 Конституции Российской Федерации).

Отдельные авторы предлагают различать еще «пограничные» права и свободы. Вот что пишет по этому поводу К. Б. Толкачев: «В наибольшей степени «воздействие» различных институтов конституционных прав и свобод испытывают «пограничные» права и свободы. Анализ прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции России, исследование их системных признаков позволяет отнести к ним право частной собственности и ее наследования, право на охрану здоровья, право обвиняемого на защиту и некоторые другие.

Все «пограничные» права и свободы соответственно нуждаются в исследовании в рамках тех систем конституционных прав и свобод, которые ими связываются. К сожалению, наличие «пограничных» прав и свобод не учитывается большинством исследователей, занимающихся правовым положением личности, и в частности, конституционных прав и свобод. Вместо признания этого факта в теории конституционного права идут постоянные споры относительно содержания той или иной группы конституционных прав и свобод. Причем предметом этого спора как раз выступают эти «пограничные» права и свободы. Отнесение их под различными аргументами к той или иной группе не способствует их объективному научному анализу, мешает установлению режима их правомерной реализации. Указанные права и свободы характеризуются наличием свойств, присущих двум или более системам конституционных прав и свобод. Однако «пограничные» права и свободы не образуют отдельную систему. Их бытие обусловлено реальным наличием взаимосвязанных друг с другом сфер свободы личности, то есть «пограничные» конституционные права и свободы опосредуют эту взаимосвязь и переносят ее в плоскость конституционных институтов прав и свобод. Исследование «пограничных» прав и свобод, выступающих связующим звеном между группами политических, социально-экономических и личных прав и свобод, необходимо вести с позиций связываемых ими групп, с учетом специфики каждого конституционного института прав и свобод»¹.

¹ Толкачев К. Б. Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод и участие в ней органов внутренних дел : монография. СПб., 1997. С. 42–43.

Широко известна формула «нет прав без обязанностей, нет обязанностей без права». В Конституции Российской Федерации обозначены не только права и свободы, но и обязанности, которые несут только граждане Российской Федерации. Это – защита Отечества (статья 59); возможность осуществления своих прав и обязанностей в полном объеме с 18 лет (статья 60); лишь на российских граждан распространяется запрет высылки за пределы государства или выдачи другому государству (статья 61); возможность иметь гражданство иностранного государства – двойное гражданство (статья 52).

1.3. Ограничение прав и свобод человека и гражданина: правовая регламентация

В статье 17 Конституции Российской Федерации говорится, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения». Ни при каких обстоятельствах не подлежат ограничению следующие предусмотренные Конституцией Российской Федерации права и свободы: право на жизнь (статья 20); достоинство личности (статья 21); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (часть первая статьи 23); право на тайну частной жизни (статья 24); право на свободу совести и вероисповедания (статья 28); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть первая статьи 34); право на жилище (часть первая статьи 40); право на судебную защиту (статьи 46, 47, 50); право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 48); презумпция невиновности (статья 49); право не свидетельствовать против себя и близких родственников (часть первая статьи 51); право на охрану прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52); право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями органов власти (статья 53); отсутствие обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (статья 54).

Приведенные конституционные права и свободы – ядро системы прав и свобод человека и гражданина, поскольку они наиболее существенные, высоко значимые личные права и свободы.

Вместе с тем все же нормами международного права и нормами внутригосударственного права национальных государств допускается ограничение или даже приостановление действия ряда иных прав и свобод: политических, экономических, социальных и т. д. Однако такое ограничение или приостановление не может осуществляться произволь-

но, волонтаристски. Всеобщая Декларация прав человека, международные и региональные акты по правам человека устанавливают пределы осуществления прав и свобод человека и гражданина на основании закона.

Сравнительный анализ конституционного и текущего законодательства национальных государств показывает, что перечень прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть ограничены, в различных государствах разнятся.

В части третьей статьи 55 Конституции Российской Федерации закреплено: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Статья 56 Конституции Российской Федерации гласит:

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия;. 2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 22 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 46–54 Конституции Российской Федерации. На территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, чрезвычайное положение вводит Президент Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (статья 88 Конституции Российской Федерации).

Для конкретизации Конституции Российской Федерации принят Федеральный Конституционный закон № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», которым характеризуется режим чрезвычайной ситуации. Этот закон принят Государственной Думой 26 апреля 2001 г., одобрен Советом Федерации 16 мая 2001 г., подписан Президентом Российской Федерации 30 мая 2001 г., опубликован 2 июня 2001 г., действует с 2 июня 2001 г.¹ Он состоит из 7 глав, включающих 43 статьи.

¹ О чрезвычайном положении: Федеральный Конституционный закон № 3-ФКЗ // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Согласно приведенному закону чрезвычайное положение – это вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации. Чрезвычайное положение вводится с целью устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены: а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; в) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; г) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения; д) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений; е) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения; ж) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию. После обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации обязаны прибыть к месту заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в возможно короткие сроки без специального вызова. Вопрос об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения рассматривается Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в качестве первоочередного. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения. При введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток. По истечении срока, указанного в части первой настоящей статьи, чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели введе-

ния чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным конституционным законом для введения чрезвычайного положения. При устранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент Российской Федерации отменяет чрезвычайное положение полностью или частично, о чем население Российской Федерации или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

В условиях чрезвычайного положения могут вводиться следующие меры и временные ограничения:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, хищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Если чрезвычайное положение введено при наличии обстоятельств, указанных в пункте «а» статьи 3 рассматриваемого Федерального конституционного закона, то в дополнение к приведенным мерам и временным ограничениям указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены еще следующие меры и временные ограничения:

а) введение комендантского часа, то есть запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этиловый спирт, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции. В исключительных случаях допускается – временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности – временное изъятие наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств – за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Если чрезвычайное положение введено при наличии обстоятельств, указанных в пункте «б» статьи 3 рассматриваемого Федерального конституционного закона, то в дополнение к приведенным мерам и временным ограничениям указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения могут быть предусмотрены еще следующие меры и временные ограничения:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими необходимых мер и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. Если в период действия чрезвычайного по-

ложения истек срок полномочий соответствующих выборных органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, то срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке, установленном настоящим Федеральным конституционным законом.

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях на основании указа Президента Российской Федерации в дополнение к этим силам и средствам для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Войска и органы пограничной службы привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Российской Федерации.

Установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядок и условия применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники изменению в условиях чрезвычайного положения не подлежат.

Граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, – до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на десять суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд.

В случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений на территории, на которой введено чрезвычайное положение, граждане, подлежащие выдворению за ее пределы, задерживаются на общих основаниях до истечения установленного срока наблюдения за такими гражданами.

Граждане, должностные лица и организации за нарушение требований режима чрезвычайного положения, установленных в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Указы Президента Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые в целях обеспечения режима чрезвычайного положения и связанные с временным ограничением прав и свобод человека и граждан, а также прав организаций, утрачивают силу одновременно с прекращением периода действия чрезвычайного положения без специального о том уведомления. Прекращение периода действия чрезвычайного положения влечет за собой прекращение административного производства по делам о нарушении режима чрезвычайного положения и немедленное освобождение лиц, подвергнутых административному задержанию или аресту по указанным основаниям.

Неправомерное применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, военнослужащими внутренних войск и Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также превышение должностными лицами сил, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, служебных полномочий, включая нарушение установленных законом гарантий прав и свобод человека и гражданина, влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Вопросы для самопроверки

1. Как соотносятся понятия «права» человека и гражданина и «свободы» человека и гражданина?
2. Как могут классифицироваться права и свободы человека и гражданина?
3. Что значит соматические права? К какому поколению прав и свобод человека и гражданина они могут быть отнесены?

4. Какая глава Конституции Российской Федерации посвящена правам и свободам человека и гражданина? Сколько в этой главе статей?

5. Какие права и свободы человека и гражданина не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах?

Литература для самостоятельного изучения

1. Конституционное право : учебник / Д. С. Велиева, М. В. Пресняков, С. Е. Чанышев [и др.] ; под ред. Д. С. Велиевой. – Саратов : Приволж. Кн. палата, 2017. – 416 с. – Текст : непосредственный.

2. **Самигуллин, В. К.** Право в координатах гуманизма : монография. – Москва : Юрлитинформ, 2000. – 224 с. – ISBN 978-5-4396-1943-6. – Текст : непосредственный.

3. **Шахрай, С. М.** Конституционное право Российской Федерации / С. М. Шахрай ; Счетная палата Российской Федерации, государственный национально-исследовательский институт системного анализа. – Москва, 2010. – 653 с. – ISBN 978-5-373-03059-5. – Текст : непосредственный.

ГЛАВА 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

2.1. Правоохранительные органы: понятие и значение

Еще со времен Жан-Жака Руссо (1712–1778) известно, что свободу гражданам обеспечивает лишь сильное государство. Концепция формирования России как демократического правового государства предполагает, чтобы она была сильной, эффективной, конкурентоспособной. Движение к этой цели требует многого, прежде всего, действия всех структур публичной власти в режиме демократии.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (статья 2 Конституции Российской Федерации) ориентирует конституционные органы публичной власти, включая правоохранительные органы, на приоритетную защиту прав и свобод человека и гражданина. Это не исключает, а, напротив, предполагает надежное и эффективное обеспечение общественной безопасности и укрепление конституционного правопорядка. На протяжении всей истории человечества экономические, политические, социальные и иные условия общественной жизни изменялись, порой радикально. Однако охранительная функция государства, включая обеспечение правопорядка, остается неизменной. Ее особая роль в системе всех его функций особенно ярко проявляется в обеспечении безопасности, дисциплины, законности и правопорядка. Среди многочисленных функций, осуществляемых государством, правоохранительной функции отводится особая роль. Формируется определенная система правоохранительных органов.

К. А. Ишеков и К. В. Черкасов справедливо пишут, что термин «правоохранительные органы» неоднократно употребляется в тексте нормативных правовых актов различной юридической силы. Но, – отмечают они, – в законодательстве отсутствует нормативное определение (дефиниция) понятия правоохранительные органы, что является причиной разнообразного толкования его в научной и учебной литературе¹. По их мнению, «... к системе правоохранительных органов в полной мере относятся: органы судебной власти, органы дознания и предварительного следствия, прокуратура, адвокатура, нотариат. Другие государственные и негосударственные органы, объединения, учреждения, организации, хотя и могут осуществлять некоторые правозащитные функ-

¹ Ишеков К. А., Черкасов К. В. Правоохранительные органы : курс лекций. 2-е издание, стереотип. М. : Экзамен, 2007. С. 10.

ции, но в целом не подпадают под признаки правоохранительных органов, следовательно, таковыми не являются»¹.

Несколько иную позицию занимает С. А. Воронцов. С его точки зрения, «правоохранительные органы – это государственные органы, основной функцией которых является охрана законности, безопасности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью»². На его взгляд, к правоохранительным органам следует относить «суд, арбитражный суд, конституционный суд, прокуратуру, органы юстиции, органы внутренних дел, федеральные органы государственной безопасности, федеральную службу охраны, внешнюю разведку, федеральное агентство правительственной связи и информации, федеральную пограничную службу, налоговую полицию, таможенные органы. В широком смысле понятие «правоохранительные органы» включает органы по правовому обеспечению и правовой помощи: адвокатуру, нотариат, а также негосударственные организации обеспечения правохраны: частную детективную деятельность и охранную деятельность»³.

Перечень взглядов на природу, функции, деятельность правоохранительных органов может быть продолжен. Он отражает то, что правоохранительные органы в процессе развития общества и его государственности изменяются функционально и структурно, постоянно совершенствуются направления, формы и методы их деятельности, обновляется кадровый состав.

2.2. Правоохрана и правозащита в механизме правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации как суверенного государства относит «регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина». «Защита прав и свобод человека и гражданина, ... обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон», согласно пункту «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации, относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно статье 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации, являясь главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и

¹ Ишеков К. А., Черкасов К. В. Указ. соч. С. 11.

² Воронцов С. А. Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. С. 18.

³ Там же.

гражданина, в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. А Правительство Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (пункт «е» статьи 114 Конституции Российской Федерации).

Из приведенного следует, что Конституция Российской Федерации использует термины и «обеспечение», и «охрана», и «защита». Представляется, что в ряду этих терминов понятие «обеспечение» наиболее широкое.

В русском языке слово «обеспечить» используется в нескольких значениях: а) предоставить достаточные материальные средства к жизни; б) снабдить чем-нибудь в нужном количестве; в) сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым; г) оградить, охранить¹. Отсюда следует, что обеспечить – это значит создать благоприятные условия для решения определенных задач, направленных на правильное использование природных ресурсов как основу жизни, для существования и развития человека как уникального биосоциального феномена и образованных им социальных структур, безопасное функционирование технических устройств, предметов, объектов и т. д. В этом смысле понятие «обеспечение» совместимо с понятием «гарантия». Более того, этим понятием охватываются и понятия «охрана» и «защита», кроме тех случаев, когда в содержание понятия «обеспечения» вкладывается какой-то особый смысл. По мнению К. К. Гасанова, важную обеспечительную роль в реализации основных прав выполняет конституционно-правовой правообеспечительный механизм: институт конституционно-правовой охраны основных прав, институт защиты прав человека, институт квалифицированной юридической помощи человеку².

Для лучшего уяснения особенностей правоохранительных органов в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина необходимо, на наш взгляд, различать собственно правоохранительные органы и собственно правозащитные организации.

Собственно, правоохранительные органы – это государственные органы, которые, прежде всего, направлены на обеспечение действия объективного права, реализацию позитивного права, то есть норм действующего законодательства дисциплинированно и в строгом соответ-

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 1985. С. 364.

² Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав: монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. С. 187.

ствии с принципами и требованиями правозаконности, чтобы человек, общество и его государственность успешно развивались в рамках правопорядка, гуманистического и демократического в своей основе. В современных условиях правоохранительные органы как разновидность органов государственной власти и управления решают задачи и по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Причем, эти задачи все более выдвигаются на передний план. Но это не ведет в целом к изменению природы и назначения правоохранительных органов. При таком подходе к собственно правоохранительным органам относятся, прежде всего, профильные и специализированные структуры Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Федеральной службы безопасности, Следственный комитет, Федеральная служба исполнения наказаний, прокуратура.

Место и роль правоохранительных органов в правоохране не одинаковые. Это объясняется различием их функций, компетенций (полномочий), ведомственной принадлежностью, форм, методов, способов, условий работы, а также наличием сил и средств, которыми эти органы располагают.

Деятельность правоохранительных органов строго регламентируется соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование содержащимся в них предписаниям, прежде всего принципам и нормам конституционного уровня, является важнейшей гарантией выполнения возложенных на них задач в сфере обеспечения законности и правопорядка, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правоохранительные органы тесно связаны между собой. Вместе с тем они специализируются на решении вполне конкретных задач. Это позволяет избегать параллелизма в решении вопросов, связанных с обеспечением законности и правопорядка, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, дублирования. Дополняя друг друга, координируя деятельность, правоохранительные органы образуют довольно стройную систему в общем механизме современного российского государства.

Органы внутренних дел – собирательное понятие. На практике они образуют иерархическую функциональную систему исполнительной государственной власти, состоящую из разноплановых подразделений, наделенных определенной компетенцией и соответствующими полномочиями. Лица, осуществляющие профессиональную деятельность в органах внутренних дел, являются государственными служащими, т. е. лицами, которые, состоя на определенных должностях, осуществляют общественно полезную деятельность на постоянной и возмездной основе в соответствии со стоящими перед ними целями и задачами.

До недавнего времени органы внутренних дел в единстве с их людским субстратом (сотрудниками и работниками), относились к правоохранительным органам и рассматривались как их важное звено. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹, подразделив государственную службу на государственную гражданскую службу; военную службу и государственную службу иных видов, не обозначил органы внутренних дел как органы, относящиеся к правоохранительным структурам. Тем не менее, фактически таковыми, т. е. правоохранительными органами, они остаются и ныне.

Определенное место в системе органов внутренних дел занимает полиция. Согласно Федеральному закону от 2 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»², полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (сокращенно – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. В пределах своих полномочий она оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам (сокращенно – государственные органы), органам местного самоуправления, иным муниципальным органам (сокращенно – муниципальные органы), общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности (сокращенно – организации), должностным лицам этих органов и организаций (сокращенно – должностные лица) в защите их прав.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;

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

² О полиции : Федеральный закон от 2 февраля 2011 года № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

– обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения;

– государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

– осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Кроме того, по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

На полицию возложены большие обязанности. Так, полиция обязана:

– принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

– прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

– оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также

лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует, и сообщать близкому родственнику (родственнику) или близкому лицу пострадавшего сведения об оказании первой помощи или о направлении в медицинскую организацию при наличии сведений об этом в возможно короткий срок, но не позднее 24 часов с момента оказания первой помощи или направления в медицинскую организацию и т. д. – всего 43 пункта статьи 12 Федерального закона «О полиции».

Вместе с тем для выполнения возложенных на нее обязанностей полиции предоставляются значительные права. Так, полиция вправе:

– требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений;

– проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий или на осуществление определенного вида деятельности, контроль (надзор) за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– вызывать в полицию граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции; получать по таким делам, материалам, заявлениям и сообщениям, в том числе по поручениям следователя и дознавателя, необходимые объяснения, справки, документы (их копии); подвергать приводу в полицию в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову, и т. д. – всего 38 пунктов статьи 13 Федерального закона «О полиции».

Как специфический правоохранительный орган полиция вправе и обязана применять отдельные меры государственного принуждения. В необходимых случаях в соответствии с законом полиция полномочна задерживать определенных лиц; входить (проникать) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцеплять (блокировать) участки местности, жилые помещения, строения и другие объекты (статьи 14–16 Федерального закона «О полиции»).

Точная регламентация обязанностей и прав (полномочий) полиции в отношении с населением является важной гарантией не только для граждан, но и для сотрудников полиции, так как они действуют в двух направлениях: гарантировании прав и свобод человека и гражданина, в воспрепятствовании халатному отношению к службе или злоупотреблению полномочиями.

За деятельностью полиции осуществляется контроль и надзор.

Государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Граждане Российской Федерации, общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом. Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹. Общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ. Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

¹ Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ //СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами. Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством.

Гражданин, считающий, что действие или бездействие сотрудника полиции привело к нарушению его прав и законных интересов может обжаловать это действие или бездействие в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд. Такое же право предоставлено государственным и муниципальным органам, общественным объединениям, религиозным и иным организациям.

Правозащитные организации отличаются от собственно правоохранительных органов. В основе этого лежат отличия понятий «правоохрана» и «правозащита». Если «правоохрана» соответствует обеспечению сохранности и действия права в объективном смысле, объектов правового регулирования, то «правозащита» в большей степени относится к обеспечению осуществления субъективного права, а в более широком смысле – прав и свобод человека и гражданина, тех ценностей, что составляют ядро гуманистического права и духовную основу демократической государственности.

В социальном и юридическом отношениях понятие «правовая защита» привлекательна тем, что позволяет сразу отмежеваться от произвольных форм, при которых недобросовестные лица, спекулируя идеей права, могут устанавливать не добро и справедливость, а сеять зло и несправедливость. Анализ Конституции Российской Федерации и принятых в соответствии с ней нормативных правовых актов (прежде всего, федеральных законов) позволяет заключить: в Конституции Российской Федерации правовая защита используется, с одной стороны, как средство государства для обеспечения того, что для него является благом, ценностью, а, с другой – в качестве средства защиты своих прав и свобод, законных интересов различными субъектами права. Здесь можно вести речь о двух разновидностях правозащиты: государственной и негосударственной.

Так, государственную правозащиту осуществляют Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека субъектов Российской Федерации, а также специализированные уполномоченные: по защите прав предпринимателей, детей и др.

К ведению Государственной Думы согласно пункту «е» части первой статьи 103 Конституции Российской Федерации относится «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом». Таким законом является Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ и действующий ныне в редакции от 31 января 2016 г.¹

При характеристике Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации могут использоваться и используются различные термины и понятия (должность, лицо, должностное лицо, государственный орган, служба, институт, гарант, агент), которые в юридико-конструктивном отношении не совсем стыкуются между собой. Тем не менее, он (Уполномоченный) наделен законодателем существенными привилегиями, значительными полномочиями, часть которых представлена как его компетенция. С этой точки зрения, показательны, например, следующие статьи ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»: 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 36.1, 36.2 и др.

Можно смело утверждать, что к настоящему времени в механизме современной российской государственности сформировалась российская модель омбудсмана – Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – аналог омбудсмана, который сложился на Западе и зарекомендовал себя в целом положительно.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не является «конкурирующей фирмой» по отношению ко всем государственным и негосударственным структурам, осуществляющим правозащитную деятельность. Он не отменяет и не изменяет компетенции никаких государственных органов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина и восстановление их в случае нарушения. Он действует как дополнительный инструмент (средство, рычаг) к существующим средствам защиты прав и свобод человека и гражданина. То, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации – дополнительный инструмент (средство, рычаг) по отношению к другим формам защиты прав человека, не умаляет его места, роли и значения в механизме современной российской государственности. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Конституцией Рос-

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КосультантПлюс».

сийской Федерации (пункт «е» статья 103) отнесен к первому виду государственных должностей категории «А» наряду еще с 21 должностью (Президент Российской Федерации (статьи 11, 80), Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (статья 101) и др.). Заметим, в декабре 2014 года Бюро Международного Координационного Комитета национальных правозащитных институтов Совета по правам человека ООН подтвердило в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высший аккредитационный статус «А» на период с 2013 года по 2019 год.

В плане компетенции основное содержание деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – повседневная защита личности от произвола должностных лиц и государственных органов любого уровня. Полноценное выполнение этих функций Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации позволяет своевременно выявлять общие недостатки в деятельности органов исполнительной власти, обобщать типичные нарушения прав человека, предлагать пути их устранения.

Главное в деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – рассмотрение жалобы (шире – обращения). Заявители этих жалоб граждане Российской Федерации и находящиеся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства. Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Это возможно при одном условии, чтобы заявитель обжаловал соответствующие решения или действия (бездействие) в судебном либо в административном порядке ранее и рассмотрения его жалобы в первом или во втором порядке его не устроило, то есть с принятым решением он не согласен.

Принципиально важно то, что Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем подача жалобы Уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации реагирует лишь на вступившие в законную силу судебные решения и приговоры, с которыми заявители не согласны, считая, необоснованными и незаконными, нецелесообразными и несправедливыми. Хотя Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, рассматривая жа-

лобы, выносит решения лишь рекомендательного характера. Случается, что ему удается добиться пересмотра уже вступивших в законную силу решений и приговоров судов. Отметим также следующее. Для усиления гарантий успешной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации российское законодательство предусматривает юридическую ответственность за вмешательство в его деятельность.

Часть вторая статьи 45 Конституции Российской Федерации устанавливает: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». А в части первой статьи 48 Конституции Российской Федерации закреплено: «Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно». Как правило, юридическая помощь оказывается в целях защиты прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, по признаку возмездности можно указать на правовую защиту, осуществляемую на возмездных началах, и на правовую защиту, осуществляемую на безвозмездных началах. Юридическую помощь при правовой защите на обоих началах оказывают адвокаты, которые руководствуются Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹. Этот закон принципиально отличается от советского законодательства, посвященного адвокатуре. Сильной и привлекательной стороной его (закона) является положение о том, что им обеспечивается необходимый баланс интересов общества и человека, адвоката и его клиента.

Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (статья 1, 2) адвокатская деятельность не является предпринимательской деятельностью. А представляет собой квалифицированную юридическую помощь, оказываемую на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном федеральным законом, физическим и юридическим лицам (доверителям) в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также для того, чтобы обеспечить доступ к правосудию. Адвокат – это лицо, получившее в установленном федеральным законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым профессиональным советником по правовым вопросам. Он не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности, а также занимать госу-

¹ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дарственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности. Адвокат вправе совмещать адвокатскую деятельность с работой в качестве руководителя адвокатского образования, а также с работой на выборных должностях в адвокатской палате субъекта Российской Федерации, Федеральной палате адвокатов Российской Федерации, общероссийских и международных общественных объединениях адвокатов.

В Федеральном законе «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ приведен перечень видов деятельности, которые не являются адвокатской деятельностью, приведены направления осуществления адвокатской деятельности, прописаны права и обязанности адвоката, организация адвокатской деятельности и адвокатуры. При этом в части первой статьи 3 «Адвокатура и государство» Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» прямо закреплено: «Адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления». Таким образом, адвокатура осуществляет негосударственную правозащитную деятельность.

По мнению К. К. Гасанова, «адвокатура – это, безусловно, система правоохранительных некоммерческих организаций, а не организаций сферы обслуживания. Правоохранительный характер адвокатуры заключается в ее целях и задачах, формах и методах деятельности»¹. Здесь, на наш взгляд, автор правильно считает, что нельзя адвокатскую деятельность рассматривать как услугу клиентам, которую оказывают, например, парикмахеры, банщики и др. Правильно и то, что адвокаты не коммерсанты. Но адвокаты все же не полицейские, не прокуроры, то есть они не относятся к тем субъектам, которые осуществляют собственно правоохранительную деятельность. Поэтому представляется, адвокатуру правильнее относить к правозащитным организациям, деятельность которых отличается от деятельности собственно правоохранительных органов.

2.3. Принципы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности российских правоохранительных органов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина

Принципы права – это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность и назначение права как специфического

¹ Гасанов К. К. Указ. соч. С. 240.

социального регулятора общественных отношений. Требования же – это обязательные условия, предъявляемые к кому-то, чему-то, к какому-то виду деятельности в той или иной сфере социальной жизни.

Во многих федеральных нормативных правовых актах содержатся специальные нормы (статьи, главы), посвященные принципам.

Так, глава вторая Федерального закона «О полиции» от 2 февраля 2011 г. № 3-ФЗ посвящена принципам деятельности полиции. Полиция осуществляет свою деятельность на следующих принципах: соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина; законности; беспристрастности; открытости и публичности; общественного доверия и поддержки граждан; взаимодействия и сотрудничества; использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Согласно Федеральному закону от 22 июня 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (статья 4) войска национальной гвардии осуществляют свою деятельность на основе принципов законности, соблюдения прав и свобод человек и гражданина, единоначалия и централизации управления¹.

В статье 4 Федерального закона от 14 сентября 2007 г. № 228-ФЗ «Об исполнительном производстве»² определены принципы исполнительного производства. Исполнительное производство осуществляется на принципах: законности; своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения; уважения чести и достоинства гражданина; неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника – гражданина и членов его семьи; соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Согласно части второй статьи 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.

Как видно, принципы разноплановы. Но некоторые из них сквозные в том смысле, что являются базовыми для всех отраслей, относятся ко всем субъектам, осуществляющим правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Среди такого рода принципов особое место занимает законность.

¹ О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 22 июня 2016 г. № 226-ФЗ. М. : Эксмо, 2018. С. 4.

² Об исполнительном производстве : федеральный закон от 14 сентября 2007 г. № 228-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По идее законность направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Но идея – мыслительная категория. Она не перестает быть таковой даже тогда, когда получает закрепление в соответствующем правовом акте. Любая идея может быть реализована в первоизданном виде лишь тогда, когда осуществляется в нравственном и правовом отношении достаточно принципиальными людьми. Законность требует следования определенным принципам и требованиям.

Вместо подлинной законности, свойственной правовому государству, может утвердиться квазизаконность, данная в различных видах и формах. Такая законность становится реальностью тогда, когда недобросовестные должностные лица, преследуя лишь свои эгоистические интересы, сводящиеся зачастую к доминированию в системе общественных отношений, манипулируют идеей законности, не считаясь с правами и свободами человека и гражданина, игнорируя законы природы, общества, мышления.

Одной из разновидностей такой квазизаконности является бюрократическая законность.

Бюрократическая законность – это «маска законности». Она характерна для тоталитарных и авторитарных государств, вышколенный аппарат правоохранительных органов которых вначале создает проблемы, а затем успешно преодолевает их, особенно не связывая себя правовыми нормами. В условиях режима бюрократической законности сращенные в одно административные органы и суды подчинены только одной партии. Она призвана руководить государством, но самом деле является лишь одним из его ведомств. Там, где бюрократическая законность, нет свободы, равенства и справедливости, так как сам закон, активно используя льготы и привилегии, другие инструменты, устанавливает неравенство прав и обязанностей. Деятельность правоохранительных органов характеризуется активным использованием насилия. Судопроизводство не характеризуется состязательностью, процветает обвинительный уклон.

С точки зрения обеспечения правоохраны и правозащиты бюрократическая законность не привлекательна. Тем не менее, она позволяет сохранять целостность общества и его государственность. При этом режиме государственная власть и правоохранительные органы, искусно манипулируя общественным сознанием, выдавая «белое» за «черное» и наоборот, достаточно эффективно борются с правонарушениями, преступностью, обеспечивают необходимый уровень дисциплины и правопорядка в обществе и его государственности.

В статьях 5–9 Федерального закона «О полиции» № 3-ФЗ от 7 февраля 2011 г. говорится о следующих принципах деятельности поли-

ции: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, беспристрастность, открытость и публичность, общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Представляется, что принципы, обозначенные в статьях 5 и 9 данного закона – соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, законность – могут быть объединены в один принцип – правозаконность.

Правозаконность – принципиальный антипод произволу, которая позволяет более эффективно противостоять такому зловредному явлению, когда «по форме правильно, а по существу издевательство». В правозаконности как правовом принципе наиболее полно и выразительно представлена гуманистическая направленность развития современной российской системы права (шире – правовой системы). А это значит, что правозаконность, будучи включенной в систему принципов права, должна стать своеобразным «кредо» лиц, проходящих службу во всех правоохранительных органах, включая суд.

В статье 5 Федерального закона «О полиции» указывается также на принцип, который обозначен как беспристрастность. О беспристрастности говорится и в статье 13 Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Беспристрастность – элемент справедливости. Причем, такой, что некоторые, прикрываясь идеей отношения к людям и к их поступкам без всякого якобы пристрастия, могут культивировать равнодушие, лицемерность и бюрократизм, что противоположно справедливости как таковой. В этой связи, представляется, что принцип, обозначенный законодателем как беспристрастность, было бы лучше назвать – справедливость.

Как уже отмечалось, те судебные решения правосудны, которые справедливы и законны, обоснованы и мотивированы. Кроме того, надо бы, чтобы судебные решения были еще и разумными.

Н. А. Власенко пишет: «... разум и право – тесно взаимосвязанные явления. Право же понимается как феномен разума, обусловленный природой вещей. В определенном смысле между разумом и правом можно поставить знак равенства»¹. С его точки зрения, «...разумность – это ключ к правопониманию, и универсальный принцип, его системы, и начало правосудия, и важнейшая для многих отраслей права презумпция

¹ Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография. М. : ИНФРА-М, 2015. С. 45.

разумения и неразумения и др.»¹. И с этим, думается, можно согласиться: «Ubi eadem ratio, ibidem jus»².

В правотворческой деятельности законодатель не игнорирует категорию «разумный», а достаточно активно использует при конструировании правовых понятий и категорий в публичном и частном праве в их материальном и процедурно-процессуальном срезе. При этом законодатель, прибегая к слову «разумный», использует его чаще в связке с другими словами, в различных смыслах и разных контекстах: «разумная мера», «разумный способ», «разумная цена», «разумный срок» и т. д.

В контексте слово «разумный» с различной частотой встречается во многих кодифицированных нормативных правовых актах: в ГК РФ и ГПК РФ, в КАдС РФ и АрПК РФ и в др. Представляется, что и в основе УПК РФ лежит идея разумности, хотя в нем она прямо и не закреплена. Иначе – УПК РФ, равно как и УК РФ, были бы неразумными законодательными актами, а все действия участников уголовного судопроизводства проявлениями безумия, глупости, жестокости и садизма.

В практике судебного правоприменения наблюдается тенденция расширения сферы судебного усмотрения. Безмерное расширение ее (сферы) может сказаться не лучшим образом на развитии права, учитывая уровень и качество общей и правовой культуры населения. Разумность – тот критерий, который, определяя пределы учета законных интересов сторон, обозначает и границы судебного усмотрения. Следовательно, правомерными и справедливыми будут лишь те судебные решения, которые не нарушают требование разумности. Получается: со специально-юридической точки зрения, неразумные судебные решения неправомерны и несправедливы. Значит, такие судебные решения подлежат отмене полностью или частично.

Если вдуматься, то право действительно представляет собой явление разума. А закон есть лишь одна из форм права, и он действует на самом деле только тогда, когда применяется, в частности, судом. Если судебное решение неразумное, то, по существу, создается лишь видимость права, к которому прибегают те правоприменяющие субъекты, которые действуют в своих интересах и в произвольных целях, вопреки сущности, смыслу и назначению права как высочайшей социальной ценности. Разумное судебное решение – продукт судебного правоприменения, осуществляемого умным судьей. Здесь ум заключается не только в хорошем знании законодательства, но и в умении искусно прилагать эти знания на деле, при практическом рассмотрении конкрет-

¹ Власенко Н. А. Указ. соч. С.41.

² Где разум, там право и справедливость (латинский афоризм).

ного юридического дела на предмет его правильного и справедливого разрешения по существу.

Таким образом, разумность – универсальная категория, распространяющая свое значение на всю правовую систему, включая ее судебную составляющую. В этой связи хорошо было бы во всех базовых документах, определяющих содержание, характер, направленность соответствующих видов судебной деятельности в пределах судопроизводства (конституционного, гражданского, административного, уголовного), закрепить: судебные решения должны быть разумными.

Вопросы для самопроверки

1. В каком соотношении находятся понятия «правоохранительные органы» и «органы внутренних дел»?
2. Каковы обязанности и права полиции?
3. В чем суть законности применительно к деятельности органов внутренних дел?

Литература для самостоятельного изучения

1. **Бельский, К. С.** Полицейское право: лекционный курс / под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина / К. С. Бельский. – Москва : Дело и Сервис, 2004. – 814 с. – ISBN 5-8018-0239-8. – Текст : непосредственный.

2. **Борисов, А. В.** Три века российской полиции. Служение обществу – защита Отечеству / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. – Москва, 2016. – 605 с. – ISBN 978-5-386-09033-3. – Текст : непосредственный.

3. **Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под редакцией В. П. Божьева.** – 3-е издание, переработанное и дополненное – Москва : Спарк, 2003. – 398 с. – ISBN 5-88914-204-6 – Текст : непосредственный.

4. **Правоохранительные органы Уфимской губернии в переломные годы истории (1894–1922) : сборник документов и материалов : в 3-х частях / Г. В. Мордвинцев [и др.].** – Уфа, 2016. – ISBN 978-5-87865-626-9. – 647 с. – Текст : непосредственный.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разумеется, данное пособие не охватывает весь круг вопросов, относящихся к проблематике правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина российскими правоохранительными органами. В нем в качестве главной ставилась цель наряду с хорошо изученными вопросами обозначить новые, открывающие большие перспективы для освоения темы с учетом развития современного общества и его государственности.

Перспективным является вопрос об обеспечении прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами в разрезе отдельных отраслей права. Особенно конституционного и муниципального права, административного права, информационного права и др. Актуальны вопросы, относящиеся к процедурно-процессуальному праву. Думается, есть смысл вновь обратиться к проблеме судебного права – комплексной правовой отрасли, в рамках которой открываются лучшие возможности для противостояния кривосудию и осуществлению подлинного правосудия – суда не «на осуд», а «на рассуд»; суда легитимного, правозаконного, справедливого, не подверженного волоките, коррупции.

Сегодня немало публикаций, в которых освещаются внутренние проблемы собственно правоохранительных органов. Такие публикации позволяют вскрыть недостатки в их деятельности, выявить положительное, передовой опыт, как говорилось в недалеком прошлом, и совершенствовать их деятельность в направлении лучшего осуществления ими своих функций, добросовестного исполнения возложенных на них законом обязанностей и использования предоставленных законом прав. Вместе с тем нельзя замыкаться на изучении лишь внутренних проблем собственно правоохранительных органов, поскольку их деятельность сопряжена с осуществлением и правозащитных функций, правоохранительные органы «работают» в живом контакте с населением. Отсюда – актуальность такого исследовательского направления в вопросе об обеспечении правоохранительными органами прав и свобод человека и гражданина как диалог между правоохранительными органами и институтами гражданского общества, участие в решении государственных и общественных дел.

Полагаться абсолютно на общественное мнение в оценке деятельности правоохранительных органов едва ли правильно, так как оно неустойчиво, изменчиво. Вместе с тем не учитывать общественное мнение, игнорируя его как некорректное мнение дилетанта о деятельности профессионала, было бы тоже неправильно. А это актуализирует разви-

тие такого направления как социологические исследования, призванные замерять общественное мнение по тем или иным сторонам деятельности правоохранительных органов, включая и суд.

На основе полученных данных возможно вносить конструктивные предложения с целью улучшения качества и повышения эффективности работы правоохранительных органов, взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества.

Круг проблем, достойных изучения в свете общей темы обеспечения прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами, может быть расширен. Отсюда можно заключить: эта тема вполне может быть предметом разработки большего коллектива исследователей, представляющих различные правовые научные дисциплины, кафедры и иные более крупные структуры.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря. – Текст : непосредственный.
2. **Российская Федерация. Законы.** Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 г., с изменениями от 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021). – Текст : электронный.
3. **Российская Федерация. Законы.** О чрезвычайном положении : Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277. – Текст : непосредственный.
4. **Российская Федерация. Законы.** Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277. – Текст : непосредственный.
5. **Российская Федерация. Законы.** О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 22. – Ст. 2031. – Текст : непосредственный.
6. **Российская Федерация. Законы.** О системе государственной службы // Федеральный закон от 27 мая 2003 г. Российской Федерации №58-ФЗ // СЗ РФ. – 2003 – № 22. – Ст.2063.
7. **Российская Федерация. Законы.** О полиции : Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – №7. – Ст.900. – Текст : непосредственный.
8. **Российская Федерация. Законы.** О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ. – Москва : Эксмо, 2018. – Текст : непосредственный.
9. **Российская Федерация. Законы.** Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 26 апреля 2002 г. №63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021). – Текст : электронный.
10. **Российская Федерация. Законы.** Об исполнительном производстве : Федеральный закон от 14 сентября 2007 г. № 228-ФЗ // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.02.2021). – Текст : электронный.

Иные документы

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. – 2020. – 16 января.

Учебная и научная литература

1. **Власенко, Н. А.** Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. ИЗ и СП при Правительстве РФ. – Москва : ИНФРА-М, 2015. – ISBN 978-5-16-010271-9. – Текст : непосредственный.

2. **Воронцов, С. А.** Правоохранительные органы и спецслужбы Российской Федерации. История и современность / под общ. ред. С. В. Степашина. – Москва : АСТ ; Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. – ISBN 5-222-00702-2. – Текст : непосредственный.

3. **Гасанов, К. К.** Конституционный механизм защиты основных прав : монография. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – ISBN 5-238-00743-4. – Текст : непосредственный.

4. **Ишеков, К. А., Черкасов, К. В.** Правоохранительные органы : курс лекций. – 2-е издание, стереотип. – Москва : Экзамен, 2007. – ISBN 978-5-377-00387-8. – Текст : непосредственный.

5. **Милль, Д. С.** О свободе. Антология западно-европейской классической либеральной мысли. – Москва : Наука, 1995. – Текст : непосредственный.

6. **Ожегов, С. И.** Толковый словарь русского языка : около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов ; под общ. ред. Л. И. Скворцова. – Москва, 1985. – ISBN 978-5-94666-657-2. – Текст : непосредственный.

7. Права человека : учебник / под ред. Е. А. Лукашевой. 2-е издание, переработанное и дополненное. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – ISBN 978-5-91768-578-6. – Текст : непосредственный.

8. **Толкачев, К. Б.** Методологические и правовые основания реализации личных конституционных прав и свобод и участие в ней органов внутренних дел : монография. – Санкт-Петербург, 1997. – ISBN 5-7247-0176-6. – Текст : непосредственный.

9. **Утяшев, М. М.** Теория прав человека : монография / М. М. Утяшева, Л. М. Утяшева. – Уфа : РИЦ БашГУ, 2016. – Текст : непосредственный.

Учебное издание

Казамиров Анатолий Иванович
(кандидат юридических наук, доцент)
Вицке Регина Эдуардовна
(кандидат юридических наук, доцент)
Самигуллин Венир Калимуллович,
(доктор юридических наук, профессор)

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Учебное пособие

Редактор *Е.А. Ермолаева*

Подписано в печать 28.09.2021

Гарнитура Times

Уч.-изд. л. 2,8

Тираж 80 экз.

Выход в свет: 30.09.2021

Формат 60x84 1/16

Усл. печ. л. 3

Заказ № 60

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*