

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Барнаулский юридический институт

А.М. Шаганян

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД  
СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

*Монография*



Барнаул 2018

**ББК 67.401.133+67.400.3**

**Ш 15**

**Ш 15 Шаганиян, А.М.**

Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект) : монография / А.М. Шаганиян. – Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. – 164 с.

ISBN 978-5-94552-330-2

***Рецензенты:***

*Цуканов Н.Н.* – заместитель начальника Сибирского юридического института МВД России, доктор юрид. наук, доцент;

*Дреер А.А.* – начальник УРЛС ГУ МВД России по Алтайскому краю.

Монография посвящена комплексному исследованию ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как с теоретических, так и практических позиций существующего института. Рассматриваемые в монографии вопросы и проблемы неразрывно связаны с потребностью российского общества в отлаженном механизме ограничений прав и свобод всех категорий граждан, включая лиц, наделенных специальным правовым статусом.

Монография предназначена для широкого круга исследователей проблем ограничений прав и свобод личности, в т.ч. сотрудников органов внутренних дел.

ISBN 978-5-94552-330-2

ББК 67.401.133+67.400.3

© Барнаульский юридический институт МВД России, 2018

© Шаганиян А.М., 2018

## Введение

Одним из стратегических направлений внутренней политики современного Российского государства является выработка дифференцированного подхода к соотношению правового положения личности с интересами общества и государства. Бесспорно, что одним из элементов, входящих в структуру правового положения личности, наряду с правами и обязанностями выступают их ограничения. Вопросы ограничений прав и свобод человека и гражданина играют существенную роль в условиях преобразований современной России.

Во избежание превышения пределов государственных полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, правовые нормы об ограничениях прав и свобод личности должны быть сформулированы и конкретизированы в нормативных правовых актах с предельной четкостью и ясностью, не допускающей их ограничительного или расширительного толкования, тем самым создавая барьер вероятному произволу со стороны государства. Однако в положениях самой Конституции Российской Федерации термин «ограничение прав и свобод» используется в различных смыслах. Так, в ч. 1 ст. 56 Конституции Российской Федерации в условиях чрезвычайного положения приведенное выше понятие употребляется в смысле, отличном от части 3 ст. 55 указанного нормативного правового акта, в которой идет речь об ограничениях прав и свобод личности в обстановке нормальной жизнедеятельности общества и государства.

Кроме того, анализ актов действующего законодательства, регламентирующих ограничения прав и свобод отдельных категорий лиц, являющихся специальными субъектами права (сотрудников органов внутренних дел), дает основание полагать, что ряд положений либо разработан не в полной мере, либо не удовлетворяет требованиям юридической техники, что сказывается на эффективности правоприменительной деятельности таких лиц и приводит к дополнительному (излишнему) ограничению прав и свобод данной категории граждан.

# Глава I. Общетеоретическая характеристика ограничений прав и свобод граждан

## § 1.1. Понятие и основные свойства ограничений прав и свобод человека и гражданина

С момента появления человечества общество сосредоточено на проблеме обеспечения и сохранения нормальной жизнедеятельности, процессе собственного развития, для чего требовалось объединить усилия личности и общества, направив их на общее благо, в т.ч. путем введения ограничений поведения его членов. Абсолютная свобода человека приобретает ограниченный характер ввиду проживания индивида в обществе, где интересы и потребности каждого существенно разнятся. Следовательно, ограничения прав и свобод личности возникли в результате необходимости обеспечения прав и свобод иных лиц для достижения общесоциальных целей, без которых не способно существовать как общество в целом, так и отдельная личность.

Так, известно, что до образования государства право воплощалось в обычаях, мифах, традициях, мононормах и т.п. Появление правил поведения в первобытно-общинном обществе, а в особенности норм-табу выводилось из необходимости ограничения, сдерживания биологических инстинктов<sup>1</sup>. Обычное, традиционное право формировалось в виде системы норм-запретов, норм-ограничений. В результате именно ограничения явились фактором, обеспечившим первым людям выживание. Так, табу на инцест, на каннибализм, убийство своих соплеменников явилось тем «тотальным фактором»<sup>2</sup>, который выделил человека из мира природы и способствовал структуризации общества<sup>3</sup>.

При дальнейшем становлении права общество было заинтересовано в том, «чтобы возвести существующие положения в

---

<sup>1</sup> История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. М., 1983. С. 244, 316.

<sup>2</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д., 1995. С. 74.

<sup>3</sup> Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: курс лекций / под ред. Ю.В. Анохина, В.Н. Бутылина. 2-е изд., перераб. и доп. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2006. С. 131.

закон и те его ограничения, которые даны обычаем, традицией, фиксировать как законные ограничения»<sup>1</sup>. Следовательно, право вырабатывалось на основе потребностей человеческой деятельности и ограничений, связанных с особенностями исторических условий, в которых действовала личность. Так, уже во времена Древней Греции в поэмах Гомера, Гесиода встречаются положения об основах справедливости, базирующихся на ограничениях, которые в дальнейшем развиты в суждениях и кратких изречениях Клеобула («Средняя дорога есть наилучшая»), Солона («Ничего сверх меры»), Фалеса («Не делай сам того, что ты порицаешь в других») и др.<sup>2</sup>

Ограничения прав использовались также в римском праве, например законами XII таблиц предусматривалось четыре вида ограничения права собственности на землю<sup>3</sup>. Кроме того, римские юристы выделяли сервитуты, обозначающие частичное господство над вещью, которое может быть установлено или в интересах известного имущества независимо от того, кто будет собственником этого имущества, либо в интересах известного лица или учреждения.

Со времени образования Древнерусского государства общество строило свое бытие в соответствии с требованиями христианского миропонимания, предполагавшего воспитание в человеке осознания своих обязанностей, религиозных, семейных, государственных, приоритета долга перед правом. Православие учило, что абсолютизация прав неизбежно приводит к взаимным претензиям, ссорам, обидам, хаосу. В России слабая идея права всегда уравнивалась сильной установкой христианского долга, баланса духовно-нравственного воспитания народа, что во многом обусловлено горьким опытом междоусобиц и агрессивий, приучившим наших предков прежде думать об общем бла-

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М., 1955-1981. Т. 25. Ч. 2. С. 356.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Нерсесянц В.С. Политические учения Древней Греции. М., 1979. С. 132.

<sup>3</sup> Новицкий И.Б., Петерский И.С. Римское частное право. М., 1997. С. 180.

ге, об обязанностях друг перед другом и Отечеством, а потом уж о своих правах<sup>1</sup>.

В российском законодательстве ограничения прав собственности одного субъекта в интересах права пользования других впервые рассматриваются в Соборном уложении 1649 г. Следующим этапом стали петровские реформы, целью которых было привести в самодержавно-крепостническое государственное устройство некоторые достижения Западной Европы в области развития правовой системы, в т.ч. ограничивающие волю и произвол субъектов управления.

Ограничения прав и свобод граждан в России в определенные периоды ее истории носили жесткий, фактически репрессивный характер. Например, печально известные нормативные акты: «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., «Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении» от 18 июня 1892 г., «Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» от 3 апреля 1925 г., Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»<sup>2</sup>.

В современном понимании концепция уважения и соблюдения прав человека как первичная по отношению к политико-правовой организации общества находит свое выражение в Конституции Российской Федерации. Без законодательного закрепления прав и свобод человека нельзя представить Основной закон любого современного демократического государства. Права и свободы человека стали неотъемлемой составляющей основополагающего устройства государства, для поддержания которого легитимная власть в процессе реализации своих полномочий ограничивает себя правами человека. В свою очередь, права и свободы человека хоть и приоритетны для государства, все же не являются абсолютными и безграничными. На сегодняшний день право является мерой свободы, из чего, как следствие, вытекает необходимость ограничений. Право выступает инстру-

---

<sup>1</sup> Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел. С. 131-132.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета ССР 1941 г. № 29. URL: <http://www.rkka.ru/docs/spv/SPV3.htm> (дата обращения: 21.09.2009).

ментом защиты личности от произвола государственной власти, а ограничения прав и свобод предназначены для защиты общества, прав и свобод других лиц от произвола пользователя<sup>1</sup>. Следовательно, ограничения присущи праву в силу его назначения – служить мерой свободы, которая немыслима без границ<sup>2</sup>.

Необходимо учитывать, что любая социальная активность ограничивается не только физиологическими, природными и техническими возможностями человека, но и его принадлежностью к обществу, в котором признаются и действуют нормы морали и права. Ограничения прав необходимы потому, что у общества и государства имеется насущная потребность в сдерживании противозаконных действий в различных сферах жизнедеятельности. С помощью ограничений прав обозначаются рамки удовлетворения интересов субъектов, границы их поступков. По мнению В.Н. Кудрявцева, рассматривавшего институт ограничений прав, «противоправное поведение как раз и состоит в нарушении этих правовых рамок, разумных целесообразных границ. Требовать ликвидации всяких ограничений человеческого поведения – значит, по существу, оправдывать противоправное и преступное поведение, допускать ущемление прав и интересов других лиц и общества в целом»<sup>3</sup>.

Заметим, что в международно-правовых документах допустимость ограничения прав и свобод впервые была провозглашена во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.<sup>4</sup>, а реализована в Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, подписанной 4 ноября 1950 г. 15 членами Комитета министров Совета Европы<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Приходько И.М. Ограничения в российском праве: Проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 49.

<sup>2</sup> Ограничения прав и свобод человека и гражданина. URL: [http://planetadisser.com/see/dis\\_262085.html](http://planetadisser.com/see/dis_262085.html) (дата обращения: 13.12.2009).

<sup>3</sup> Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М., 1986. С. 72.

<sup>4</sup> Всеобщая Декларация прав человек 1948 г.: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>5</sup> Европейская конвенция о защите прав и основных свобод, подписанная 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

В настоящее время ограничения прав и свобод личности содержатся во многих международных актах, посвященных правам и свободам человека и гражданина. Между тем обращает на себя внимание отсутствие в этих документах единого определения понятия «ограничения права». Так, во Всеобщей декларации (п. 2. ст. 29), Пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст. 24) используется термин «ограничения», в Пакте о гражданских и политических правах (ст. 4) – термин «отступление государств от своих обязательств», в Американской конвенции о правах человека (ст. 27) – термин «приостановление гарантий», а в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод используются два термина – «ограничения» (ст. 8-11, 18) и «отступление от своих обязательств» (ст. 15)<sup>1</sup>.

Российский законодатель, зафиксировав в Конституции Российской Федерации концептуальное положение к соотношению интересов личности, общества и государства, выраженное в следующем: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», одновременно ввел специальный юридический термин «ограничение прав и свобод человека и гражданина», результатом чего стали неопределенность и расплывчатость его содержания.

Так, ограничения прав и свобод содержатся в ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133 Конституции Российской Федерации. Кроме того, фактически об ограничениях прав идет речь и в других конституционных положениях (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31). В перечисленных нормах Основного закона страны ограничения прав и свобод представляют собой определенные затруднения, стеснения, сдерживания в осуществлении конкретного субъективного права.

В то же время употребляемый в тексте Конституции Российской Федерации термин «ограничение прав» возможно интерпретировать в совершенно разных значениях. Так, в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации термин «ограниче-

---

<sup>1</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина и их реализация в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 28.

ние прав» в целом находится в пределах общеупотребительной терминологии, принятой в международно-правовых актах. В то же время норма ч. 1 ст. 56 данного документа была сформулирована под влиянием положения п. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно действий государства во время чрезвычайного положения. Так, при определенных условиях государства имеют возможность «принимать меры в отступление от своих обязательств» в соответствии с содержанием указанных международных актов. Следует согласиться с позицией В.В. Лапаевой, которая считает, что в соответствии с такой формулировкой авторы российской Конституции должны были бы в ст. 56 сказать, что в условиях чрезвычайного положения, т.е. когда правовыми средствами невозможно справиться с возникшими чрезвычайными обстоятельствами, государство может на время отступить от некоторых своих обязательств, вытекающих из конституционных норм, гарантирующих права и свободы граждан, вплоть до изъятия некоторых (не указанных в ч. 3 ст. 56) прав и свобод из конституционного статуса человека и гражданина. По сути дела, речь идет о возможности отмены целого ряда прав и свобод в условиях действия чрезвычайного положения. Употребив в данном случае понятие «ограничение прав», законодатель отступил от терминологии международных правовых актов, где применение его связывается с обозначением границ действия права в нормальном (не чрезвычайном) режиме правового регулирования. Такое нежелание назвать вещи своими именами, прямо сказать о возможности отмены некоторых прав и свобод в условиях чрезвычайного положения привело к тому, что в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ термин «ограничение прав и свобод» используется в смысле, отличном от ч. 3 ст. 55<sup>1</sup>.

Отсутствие четко сформулированного, единого, законодательно закрепленного понятия «ограничения прав и свобод» приводит, по мнению Б.С. Эбзеева, к тому, что судьи Конституционного Суда РФ, анализируя нормы Конституции Российской Федерации, содержащие указанный термин, вынуждены харак-

---

<sup>1</sup> Лапаева В.В. Проблема ограничений прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 13-17.

теризовать его неоднозначность как богатство содержания обозначаемых им понятий<sup>1</sup>. В ответ на это В.В. Лапаева совершенно справедливо называет такое использование в нормативном правовом акте одного и того же термина в разных коннотационных значениях дефектом юридической техники. В частности, она отмечает: «В данном случае мы имеем дело с дефектом конституционного текста, создающим серьезные проблемы для его толкования»<sup>2</sup>. Также верно мнение Г.Т. Чернобель, который отмечает, что «в процессе принятия и реализации нормативно-правовых актов нельзя оперировать понятиями недостаточно четкими, ясными»<sup>3</sup>. Тем более что термины в юридической науке идентичны терминологии закона и языку практической юриспруденции<sup>4</sup>.

Проведенный анализ показал, что термин «ограничения прав и свобод» отождествляет два полярных понятия, обозначающих различные явления, что как минимум необоснованно, а как максимум противоречит основным правилам разработки, оформления нормативных правовых актов и может привести к нарушению прав личности.

На самом деле разнообразие смысла и содержания понятия, обозначенного категорией «ограничение», использованной в Конституции Российской Федерации, существенно шире, поскольку сама Конституция выступает способом ограничения государства и государственной власти и содержит указания на обязанности, запреты. Адресатами подобных ограничений выступают как граждане, так и органы государства, должностные лица, органы местного самоуправления, общественные объединения, иные субъекты конституционных правоотношений<sup>5</sup>.

Таким образом, определение термина «ограничения прав и свобод» вызывало и продолжает вызывать в науке многочисленные дискуссии. Исследуемая категория неоднократно рас-

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 230.

<sup>2</sup> Лапаева В.В. Проблема ограничений прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации ... С. 13-17.

<sup>3</sup> Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 40.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория права. Харьков, 1994. С. 29.

<sup>5</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 29.

сма­три­ва­лась пра­во­ве­да­ми как на об­ще­те­о­ре­ти­че­ском ур­ов­не, так и в ра­м­ках от­рас­лей и по­до­т­рас­лей рос­сий­ско­го пра­ва<sup>1</sup>. Од­на­ко еди­ная ин­тер­пре­та­ция дан­но­го яв­ле­ния «ог­ра­ни­че­ний прав и сво­бод» от­сут­ст­вует до сих пор, хо­тя для важ­ной ме­то­до­ло­гической пред­по­сыл­ки его изу­че­ния не­об­хо­дима чет­кая фор­му­ли­ровка со­от­вет­ст­вую­ще­го по­ня­тия, вы­ра­жа­ю­щая ос­нов­ные его ха­рак­те­ри­сти­ки. Пра­виль­ная де­фини­ция по­зво­ляет вы­явить су­щность оп­ре­де­ля­е­мо­го яв­ле­ния, его ха­рак­тер­ные осо­бен­ности, без ко­то­рых оно не спо­собно су­ще­ст­во­вать и от ко­то­рых в зна­чи­тель­ной ме­ре за­ви­сят все его иные при­зна­ки. «Дать хо­ро­шее оп­ре­де­ле­ние – зна­чит рас­крыть су­щность оп­ре­де­ля­е­мо­го объ­ек­та»<sup>2</sup>. В лю­бом слу­чае кон­сти­ту­ци­он­ное по­ня­тие «ог­ра­ни­че­ние прав и сво­бод» дол­жно рас­сма­три­вать­ся как ба­зо­вое для от­рас­лей пра­ва и учи­ты­вать­ся при под­го­тов­ке, при­ня­тии и ре­а­ли­за­ции нор­ма­тив­ных пра­во­вых ак­тов, а так­же при их тол­ковании.

Об­ра­щаясь к лек­сичес­ко­му зна­че­нию сло­ва «ог­ра­ни­че­ние», можно уви­деть его мно­го­знач­ность. На­при­мер, оно озна­ча­ет: грань, пре­дел, ру­беж, удер­жа­ние в из­вест­ных ра­м­ках, гра­ни­цах; пра­вило, ог­ра­ни­чи­ва­ю­щее ка­кие­ли­бо пра­ва, дей­ствия; стесне­

---

<sup>1</sup> Алек­се­ева Л.Б., Жу­йков В.М., Лу­кашук И.И. Ме­жду­на­род­ные нор­мы о пра­вах че­ло­ве­ка и при­ме­не­ние их су­да­ми Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции. М.: Пра­ва че­ло­ве­ка, 1996. 426 с.; Ба­глай М.В. Кон­сти­ту­ци­он­ное пра­во Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции: учеб­ник для ву­зов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Нор­ма: Ин­фра-М, 2002. 800 с.; Бо­ндарь Н.С. Пра­ва че­ло­ве­ка и Кон­сти­ту­ция Рос­сии: труд­ный путь к сво­бо­де. Рос­тов н/Д.: Изд-во Рос­т. ун-та, 1996. 240 с.; Глу­ха­ре­ва Л.И. Пра­ва че­ло­ве­ка в со­вре­мен­ном ми­ре. М.: Юри­ст, 2003. 304 с.; Ма­ли­нов­ский А.А. Зло­упот­реб­ле­ние пра­вом. М.: МЗ Пресс, 2002. 128 с.; Ма­ль­ко А.В. Стиму­лы и ог­ра­ни­че­ния в пра­ве: те­о­ре­ти­ко-ин­фор­ма­ци­он­ный ас­пект. Са­ра­тов: Изд-во Са­ра­тов­ско­го ун-та, 1994. 184 с.; Ма­ту­зов Н.И. Ли­чность. Пра­ва. Де­мо­кра­тия. Те­о­ре­ти­че­ские про­бле­мы субъ­ек­тив­но­го пра­ва. Са­ра­тов: Изд-во Са­ра­тов­ско­го ун-та, 1987. 293 с.; Мо­ро­зо­ва Л.А. Про­бле­мы со­вре­мен­ной рос­сий­ской го­су­дар­ст­вен­но­сти: учеб. по­со­бие. М.: Юрид. лит., 1998. 256 с.; Не­рсе­сянц В.С. Фи­ло­со­фия пра­ва: учеб­ник для ву­зов. М.: Нор­ма: Ин­фра-М, 2001. 652 с.; Эб­зеев Б.С. Че­ло­век, на­род, го­су­дар­ство в кон­сти­ту­ци­он­ном строе Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции. М.: Юрид. лит., 2005. 230 с.

<sup>2</sup> Ивин А.А. Ло­гика: учеб­ник. М., 1982. С. 48-49.

ние определенными условиями; лимитирование сферы деятельности; сужение возможностей и т.п.<sup>1</sup>

В научном мире под ограничениями прав понимают: «сознательно установленные обществом запреты»<sup>2</sup>; «изменение содержания и объема нормы права»; «осуществляемое в соответствии с предусмотренным законом основаниями и в установленном порядке сужение объема»<sup>3</sup>; «изменение содержания прав человека, которое не должно касаться его сущности»<sup>4</sup>; «отклонение от правового равенства, когда сужается объем прав и свобод или расширяется объем обязанностей»; «лишение или сужение субъективного права»<sup>5</sup>; «изъятия из правового статуса гражданина в силу определенных обстоятельств»<sup>6</sup>; «обусловленную природными социальными и духовными причинами систему конституционно-правовых средств, определяющих носителя, сферу нормативного содержания и порядок реализации основных прав человека и гражданина, но допустимую лишь в случае соответствия формальным и материальным критериям»<sup>7</sup>.

Детальный анализ понятия ограничений с точки зрения общей теории права дан А.В. Малько<sup>8</sup>, который определяет ограничения прав как правовое сдерживание противозаконного дея-

---

<sup>1</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. СПб., М., 1881. Т. 2. С. 647-648.

<sup>2</sup> Исаков В.Б. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 23.

<sup>3</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С. 26.

<sup>4</sup> Там же. С. 62.

<sup>5</sup> Братко А.Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 22.

<sup>6</sup> Русско-украинский словарь терминов по теории государства. Харьков, 1993. С. 83.

<sup>7</sup> Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 41.

<sup>8</sup> Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. № 5. С. 14-26; Его же. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994; Его же. Двоичность юридической информации и язык законодательства // Правоведение. 1993. № 1. С. 80-88.

ния, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать; это исключение определенных возможностей в деятельности лиц. Ограничения прав, по мнению А.В. Малько, выполняя негативную (отрицательную) мотивацию по отношению к собственным интересам субъекта, играют одновременно положительную роль в правовом регулировании поведения, ибо направлены в конечном счете на обеспечение социально полезных интересов контрsubjекта, общества в целом<sup>1</sup>.

Безусловно, ограничения призваны обеспечить соблюдение интересов общества в целом или отдельной личности в частности. Однако ограничения прав и свобод нельзя напрямую связывать только с функцией сдерживания противоправного деяния, они, как правило, носят превентивный характер, остерегают от возможных неблагоприятных последствий как субъектов, относительно которых действуют ограничения, так и иных лиц<sup>2</sup>. «Мудрый законодатель, – отмечал К. Маркс, – предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказать за него»<sup>3</sup>.

Несколько иную точку зрения на определение ограничений прав и свобод высказывает Б.С. Эбзеев, который считает, что это «допускаемые Конституцией и установленные федеральным законом изъятия из конституционного статуса человека и гражданина», и, кроме того, «в качестве ограничений основных прав могут рассматриваться также изъятия из круга правомочий, составляющих нормативное содержание основных прав и свобод»<sup>4</sup>.

С вышеуказанной позицией трудно согласиться, поскольку ограничения не исключают отдельные правомочия из содержания права, а лишь сужают возможности в реализации субъективного права, являются определением пределов свободы личности в обществе и государстве. В данном случае более верно

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 59.

<sup>2</sup> Там же. С. 30.

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М., 1955-1981. Т. 1. С. 131.

<sup>4</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

мнение И.А. Ильина, что любой человек должен приучить себя к тому, чтобы доброй волей ограничивать свои притязания, принимая во внимание, что другие также имеют право жить и осуществлять свои интересы<sup>1</sup>.

Определенный интерес представляет формулировка категории «ограничения прав», данная А.А. Подмаревым: это установленные законодательством пределы (границы) реализации (осуществления) человеком (гражданином) прав (свобод), выражающиеся в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства<sup>2</sup>.

Проанализировав множество имеющихся в юридической науке определений «ограничений прав и свобод», полагаем возможным понимать их как предусмотренное нормами права федеральных законов уменьшение количества вариантов или установление пределов юридически дозволенного поведения (вплоть до полного запрета определенных действий), обусловленное необходимостью защиты наиболее важных охраняемых общественных отношений.

В научной литературе достаточно широкий перечень определяющих признаков ограничений прав представлен А.В. Малько, который определил, что они: 1) связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, ибо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов в охране и защите; 2) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит и прав личности, что осуществляется с помощью обязанностей, запретов, наказаний, приостановлений и т.п., сводящих разнообразие в поведении субъектов до определенного «предельного» состояния; 3) выражают собой отрицательную правовую мотивацию; 4) направле-

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Общее учение о праве и государстве (фрагменты) // Правоведение. 1992. № 3. С. 96.

<sup>2</sup> Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 44.

ны на защиту общественных отношений, т.е. выполняют охранительную функцию; 5) предполагают снижение негативной активности<sup>1</sup>.

По мнению группы ученых (например, М.И. Байтин, Н.И. Матузов, А.В. Малько), основным, определяющим признаком ограничений прав является всегда установленный в них предел свободы индивида. В частности, Н.И. Матузов указывает, что «за отведенные пределы субъект выходить не может, так как он рискует задеть чужие интересы, также обеспеченные законами»<sup>2</sup>. При этом А.В. Малько подчеркивает, что ограничения прав «ставят действия индивидов в определенные рамки, сужая их возможности до юридически и социально требуемого состояния»<sup>3</sup>. В связи с этим вполне логично согласиться с позицией М.И. Байтина, заключающейся в том, что права и их ограничения, «будучи опосредованы правом, гарантированы им, составляют содержание юридической свободы как системы правовых пределов свободы воли и поведения человека и гражданина в обществе и государстве. Таким образом, юридическая свобода и пределы пользования ею управомочены правом, которое свойственными ему специфическими приемами и средствами устанавливает одинаковую для каждого лица возможность осуществлять свои права и свободы, не причиняя вреда другим лицам и обществу в целом»<sup>4</sup>.

На основе рассмотрения категории ограничений прав и свобод человека и гражданина, ее признаков, имеющих место в различных научных исследованиях, считаем возможным предложить следующий перечень характерных особенностей, присущих исследуемому явлению:

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 59-60.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. О категориях «субъектное право» и «юридическая обязанность» в свете современного правового развития // Личность и власть (конституционные вопросы): межвуз. сб. науч. работ. Ростов н/Д.; Саратов, 1995. С. 28.

<sup>3</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 4.

<sup>4</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 32.

- наличие обязательного законодательного закрепления ограничений с установлением соответствующих пределов пространственного, временного и субъектного (по кругу лиц) характера. Например, ограничение избирательного права при лишении свободы за совершение преступления; отмена прав и свобод иностранцев за действия, которые противоречат законодательству страны пребывания; непризнание государством за своим гражданином гражданства иного государства. Так, исходя из юридической силы нормативных правовых актов, ограничения прав и свобод человека и гражданина закрепляются непосредственно Конституцией и иными федеральными законами. Конституция, имея универсальный характер, устанавливает в отношении ограничений прав и свобод преимущественно правовые основы, а также формулирует исходные начала и даже критерии допустимости ограничений прав. В то же время конституционные нормы предписывают, что основные права должны ограничиваться федеральным законом (ч. 3 ст. 55). Требование об ограничении прав и свобод актом законодательного (представительного) органа получило наименование правила «оговорки в законе» и признано неотъемлемым элементом принципа правовой государственности<sup>1</sup>. Однако, несмотря на приоритет закона в демократических государствах, широкое распространение получило и ограничение основных прав подзаконными актами (главы государства, органов исполнительной и судебной власти). Естественно, что в подобных случаях возникает вопрос соподчиненности подзаконных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, однако данная проблема требует проведения отдельного исследования;

- чаще всего ограничения прав и свобод носят превентивный характер, т.е., воздействуя на социальную систему, сознание, волю и поведение людей, направлены на недопущение нарушения существующих правоотношений, прав и законных интересов гражданина (их коллективов и организаций), общества и государства в целом. Основными элементами содержания

---

<sup>1</sup> Невинский В.В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина // Личность и государство на рубеже веков / под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2000. С. 29.

превентивного характера ограничений прав выступают юридические основания, субъекты, правовые действия и иные акции, средства и способы их осуществления, цели (задачи) и результаты (социальные и юридические). Следствием превентивного характера ограничений прав и свобод личности является обеспечение соблюдения прав и свобод, безопасности значительной категории лиц, права и свободы которых при иных обстоятельствах потенциально могли бы пострадать;

- многообразии способов ограничений: от уменьшения количества вариантов свободного (т.е. дозволенного правовыми нормами) поведения до его полного запрета. Речь идет об ограничении прав в целом, что является исключением из общего правила. Конституцией Российской Федерации предусмотрены ограничения основных прав в условиях введения исключительных правовых режимов (чрезвычайного, военного положения, режима контртеррористической операции), причем возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях чрезвычайного положения является общепризнанным фактом и соответствует стандартам прав человека, закрепляемым международно-правовыми актами<sup>1</sup>;

- ограничения являются частью механизма согласования личных и общественных интересов, закрепляют необходимый баланс между интересами отдельной личности и интересами других индивидов, общества и государства. Проблема соотношения прав и свобод человека и деятельности государства является особенно важной в силу его практического приложения. Сложность данной задачи определяется противопоставлением приоритетов: с одной стороны, люди создают государство для себя, защиты своих прав и свобод; с другой – «государство возникает как ответ на неспособность человеческого общества жить без него, без его силы и ограничений, государство становится как бы высшим проявлением общественной организованности и порядка, единственным гарантом безопасности, стабильности и развития»<sup>2</sup>. Имеющееся противоречие разрешается путем разработки и закрепления в Конституции условий огра-

---

<sup>1</sup> Европейская конвенция по защите прав человека от 4 ноября 1950 г. URL: <http://www.memo.ru/prawo/euro/eucnv.htm> (дата обращения: 17.01.2016).

<sup>2</sup> Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 331-332.

ничений прав и свобод, а в законодательстве – конкретных способов ограничений отдельных прав и свобод, вытекающих из конституционных предписаний.

Безусловно, ограничения прав и свобод человека и гражданина соотносятся с ограничениями прав и свобод сотрудников органов внутренних дел как общее и частное. Таким образом, помимо общих признаков рассматриваемого явления, следует выделить характерные особенности, присущие понятию «ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел». К их числу следует отнести то, что ограничения:

- носят временный характер в силу ограниченного срока нахождения гражданина на службе в органах внутренних дел;
- затрагивают как профессиональную, так и социально-экономическую сферы деятельности;
- закрепляются (дублируются) ведомственными и внутриведомственными предписаниями.

Исходя из перечисленных общих и специальных признаков данного правового явления, предлагаем определить понятие «ограничений прав и свобод сотрудника органов внутренних дел» как предусмотренное правовыми нормами временное уменьшение количества вариантов или установление пределов юридически дозволенного поведения (вплоть до полного запрета определенных действий), обусловленное необходимостью защиты конституционно охраняемых общественных отношений.

Многообразие видов ограничений прав и свобод человека и гражданина подразумевает возможность их классификации. Как отмечает Ж.-Л. Бертель, квалификационный анализ правовых явлений позволяет определить режим их функционирования<sup>1</sup>. Для установления такого порядка следует классифицировать ограничения основных прав по различным критериям: формам, содержанию, кругу лиц, территории, времени действия и т.д.

Так, по лицам и кругу затрагиваемых прав ограничения делятся на общие и специальные. По лицам общие ограничения распространяются на все категории населения, специальные устанавливаются для отдельных категорий и чаще всего направлены на определение специального правового статуса конкретной социальной группы (например, государственные служащие,

---

<sup>1</sup> Бертель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 359.

сотрудники органов внутренних дел и т.д.). Так, ограничения прав и свобод государственных служащих закрепляются для предотвращения злоупотребления ими своими полномочиями. Исследуя гарантии прав и свобод государственных служащих, Н.П. Петров отмечает, что «нередки случаи, когда личный эгоизм, амбициозность государственных служащих преобладают над государственными интересами. Некоторые государственные служащие пренебрегают теми ограничениями, которые установлены в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия»<sup>1</sup>. Следовательно, большинство ограничений прав и свобод государственных служащих устанавливается для сбалансированного согласования индивидуальных и общественных интересов. Принципиальную возможность ограничений прав и свобод отдельных категорий лиц со специальным правовым статусом содержат региональные и международно-правовые акты. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. указывает на то, что провозглашение в ст. 22 свободы ассоциаций (включая профсоюзы) не препятствует «введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил полиции»<sup>2</sup>. Данные нормы дополняет Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., согласно которому право создавать профессиональные союзы и право на забастовки могут ограничиваться для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства (ч. 2 ст. 8)<sup>3</sup>.

Общие ограничения по кругу затрагиваемых прав имеют теоретический характер, тогда как специальные нацелены на анализ отдельных прав и позволяют оценивать эффективность

---

<sup>1</sup> Петров Н.П. Гарантии осуществления прав и свобод государственных служащих // Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Проблемы реализации в России. Н. Новгород, 1999. Т. 1. С. 100.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международные пакты о правах человека: сб. документов. М., 1998. С. 60.

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. // Международные пакты о правах человека: сб. документов. М., 1998. С. 45-52.

реализации конституционно-правовых норм<sup>1</sup>. Общие ограничения применяются в отношении всех основных прав, содержат, как правило, обобщенную характеристику критериев допустимости их ограничений. Общие ограничения прав и свобод выступают в качестве эффективных правовых средств, которые устанавливают преграды для произвола публичной власти. К специальным ограничениям относят ограничения отдельных основных прав и свобод, которые определяют носителя, сферу нормативного содержания и обстоятельства, допускающие вторжение органов государственной власти в данную сферу. Общие и специальные ограничения соотносятся между собой как «общая» и «особенная» части<sup>2</sup>. В свою очередь, специальные ограничения прав и свобод могут быть разделены на подвиды. Прежде всего, следует учитывать существенное различие ограничений гражданских, политических прав и основных социальных, экономических, культурных прав, на что указывает А.В. Малько<sup>3</sup>. Так, лишь Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. подчеркивает единство и неделимость основных прав человека. Однако Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., предусматривая договорные механизмы своей реализации, рассматривают названные группы прав как неидентичные<sup>4</sup>.

Исходя из территории действия ограничения прав и свобод подразделяются на международные и внутригосударственные. Учитывая возможность ограничений прав и свобод международными и внутригосударственными актами, необходимо четко

---

<sup>1</sup> Должиков А.В. Конституционный критерий допустимости ограничений основных прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 18.

<sup>2</sup> Малько А.В. Ограничение прав и свобод человека и гражданина в проекте Конституции Российской Федерации // Государство и право. 1993. № 3. С. 97.

<sup>3</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 68.

<sup>4</sup> Документом, подчеркивающим неделимость и взаимосвязанность всех основных прав, является Всеобщая Декларация и Программа действий от 25 июня 1993 г. (п. 5). С. 44-76.

учитывать их взаимосвязь и возможные противоречия. Анализируя защиту прав человека в Австрии, Б. Визер отмечает, что действие в правовой системе международных и национальных источников основных прав порождает чрезвычайную запутанность ситуации и сложность толкования ограничений основных прав и свобод, «в результате некоторые основные права оказываются гарантированы дважды, а то и многократно, причем в разном объеме, и сопровождаются различными способами ограничений»<sup>1</sup>. Соответственно, возникает вопрос о возможности использования международных стандартов прав человека в качестве критерия допустимости ограничений основных прав и свобод.

По времени действия ограничения прав можно дифференцировать на постоянные и временные. Первые закрепляются в законодательстве без указания срока действия. Например, часть 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации содержит ограничение на недопущение пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, запрещение пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Вторые вводятся на определенный срок или на время действия каких-либо обстоятельств. В частности, Конституцией Российской Федерации предусмотрены временные ограничения основных прав и свобод в условиях введения исключительных правовых режимов (чрезвычайного или военного положения). Федеральными конституционными законами от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»<sup>2</sup> и от 30 января 2002 г. «О военном положении»<sup>2</sup> конкретизируются конституционные нормы, направленные против возможности принятия несоразмерных предотвращаемой угрозе мер. Возможность ограничения основных прав и свобод в условиях чрезвычайного и военного положения является общепризнанным фактом и соответствует стан-

---

<sup>1</sup> Визер Б. Защита прав человека в Австрии // Защита прав человека в современном мире / отв. ред. И.А. Ледян. М., 1993. С. 39.

<sup>2</sup> О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 300.

дартам прав человека, закрепляемым международно-правовыми актами<sup>1</sup>.

По содержанию ограничений прав и свобод их следует подразделять на финансово-экономические (запрет определенной экономической деятельности), личные (арест, заключение под стражу) и организационно-политические (отставка и т.п.).

По способам осуществления ограничения прав и свобод подразделяются на запреты и обязанности. При этом способы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел следует понимать как совокупность приемов, мер, закрепленных в действующих правовых нормах международного и национального законодательства, устанавливающих порядок реализации определенных правоограничений.

Помимо представленной классификации ограничений прав, в трудах научных деятелей представлены и иные виды классификаций<sup>2</sup>. Их анализ позволяет прийти к выводу, что посредством классификации ограничений прав и свобод уточняются, конкретизируются характерные черты содержания категории «ограничения прав и свобод».

Очевидно, что право воздействует на общественные отношения не само по себе, а через сложную систему специфических средств правового регулирования, составляющими которого являются и механизмы, и методы, и способы воздействия. Регулятивную силу права выполняют правовые средства, имеющие функциональное предназначение и играющие роль инструментов оптимального решения социальных задач.

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (Ст. 4); Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколы № 1-11 (Ст. 15). См.: Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998. С. 60, 539.

<sup>2</sup> Эбзеев Б.С. Ограничение конституционных прав: понятие и пределы // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. Н. Новгород, 1998. Ч. 1. С. 9. Кроме того, см.: Конституционное право России: лекции / отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995. С. 108-109; Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина. С. 50-55; Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 30.

Думается, что именно через средства правового регулирования ограничения прав и свобод находят свое выражение. В качестве таких средств могут выступать нормы и принципы права, договоры, субъективные права, юридические обязанности, меры поощрения и наказания и т.д.<sup>1</sup> Очевидно, что одним из компонентов комплекса правовых средств выступают и ограничения прав сами по себе, поскольку они являются инструментом, с помощью которого обеспечивается достижение поставленных правом целей и удовлетворяются интересы субъектов права. При этом не следует рассматривать ограничения только как определенного рода границы, характеризующие лишь объем, т.к. за рамками их действия остаются отношения осуществления власти. А ведь именно ограничения остаются одним из ведущих элементов системы сдержек и противовесов в процессе разделения властей.

Однако большинство правоведов все же склонны рассматривать ограничения прав именно как средство правового регулирования. Например, Ф.Н. Фаткуллин понимает под ограничением явление, близкое к запрету. Так, он отмечает, что ограничения «рассчитаны не на полное вытеснение того или иного общественного отношения, а на удержание его в жестко ограниченных рамках»<sup>2</sup>. Н.Н. Рыбушкин же указывает на существование ограничения как самостоятельного средства правового регулирования. «Законодатель при юридическом опосредовании упорядочиваемых общественных отношений в зависимости от их сферы, рода и иных особенностей использует различные средства правового регулирования: дозволение, уполномочивание, положительное обязывание, запрет, ограничение и т.д.»<sup>3</sup>.

Наряду с названными способами ограничений В.П. Сальников и А.В. Стремюхов выделяют меры защиты и наказания<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 16.

<sup>2</sup> Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

<sup>3</sup> Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. С. 8.

<sup>4</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 10. С. 60.

Законодательство предусматривает целый ряд мер государственного принуждения, которые заключаются в определенных ограничениях. «Признание лица виновным, опороченным и осужденным за совершенное преступление, – пишет В.С. Прохоров, – обосновывает как с правовых, так и с нравственных позиций применение специальных мер, воздействующих прежде всего на сознание преступника и заключающихся в определенных правоограничениях – наказании»<sup>1</sup>. Например, ст. 44 УК РФ предусматривает такие специальные наказания, как ограничение свободы и ограничения по военной службе; уголовно-процессуальные (преимущественно в форме мер пресечения: подписка о невыезде (ст. 102), домашний арест (ст. 107), заключение под стражу (ст. 108) и прочих, а также приостановлений (ст. 208-209), запретов (ст. 36), обязанностей (ст. 51) и т.д.<sup>2</sup>), административные (в форме запретов, обязанности, ответственности (лишение водительских прав, права охоты и т.п.)), дисциплинарные, гражданско-правовые (ограничения дееспособности несовершеннолетних, предусмотрены ограничения дееспособности граждан, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотическими веществами). В семейно-брачном праве в качестве ограничений выступает, в частности, возможность лишения родительских прав в соответствии со ст. 69-71 Семейного кодекса Российской Федерации.

Помимо указанных видов ограничений прав и свобод человека и гражданина, И.М. Приходько выделяет умаление прав, изъятия, цензы, сервитуты<sup>3</sup>. Умаление прав как вид ограничения прав упоминается в Конституции Российской Федерации: ст. 21 «достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». Об умалении прав идет речь в ст. 55, 62 Конституции Российской Федерации. Рассматривая этот вид ограничений, Б.С. Эбзеев характеризует умаление как уменьшение материального содержания основных прав, объема социальных, политических и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизацию гарантий основных прав, в т.ч. в

---

<sup>1</sup> Прохоров В.С. Преступление и ответственность. Л., 1984. С. 104.

<sup>2</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 87-88.

<sup>3</sup> Приходько И.М. Ограничения в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 66-80.

результате государственного предпочтения одной группы прав в ущерб другой<sup>1</sup>. Безусловно, умаление есть сужение объема, а значит, является ограничением, но ограничения не сводятся только к уменьшению объема, следовательно, являются категорией более общей. Иными словами, ограничения в данном случае – родовая категория, а умаление – его вид.

Изъятие как вид ограничений означает выделение, отделение чего-либо, исключение из общего круга. Законодательством предусмотрены изъятия из конституционного статуса человека и гражданина, из круга полномочий, составляющих нормативное содержание прав.

Своеобразным видом ограничений прав и свобод личности могут выступать цензы. Юридическая энциклопедия определяет их именно как «ограничительные условия допущения лица к пользованию какими-либо политическими правами»<sup>2</sup>. В российской правовой системе известны разные виды цензов. Так, возрастные цензы ограничивают круг субъектов какого-то права достижением необходимого возраста, цензом оседлости, образовательным цензом. Например, часть 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации содержит сразу несколько цензов, которыми должен обладать Президент Российской Федерации: гражданством Российской Федерации, возрастом не моложе 35 лет, постоянно проживать в Российской Федерации не менее 10 лет<sup>3</sup>.

В качестве ограничений прав указывают и сервитуты. Словарь гражданского права определяет сервитут как право ограниченного пользования чужим земельным участком<sup>4</sup>. Кроме того, перечисляя виды ограничений прав, Ю.В. Тихонравов также упоминает их<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения права и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

<sup>2</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1998. С. 489.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2003. С. 26.

<sup>4</sup> Додонов В.Н., Каминская Е.В., Румянцев О.Т. Словарь гражданского права / под общ. ред. В.В. Залесского. М., 1998. С. 230.

<sup>5</sup> Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 187.

Таким образом, ограничения прав и свобод как самостоятельные средства правового регулирования могут быть выражены следующими основными способами:

- запреты на определенный вариант реализации права или свободы, т.е. установление границ поведения (относительный запрет) (в случае их использования речь идет о границах признаваемой свободы или предоставленных полномочий);

- запреты на реализацию права в целом (абсолютный запрет). Устанавливая запрет на совершение определенных действий, законодатель тем самым возлагает на субъекта обязанность воздерживаться от них. «Запреты, – утверждает Г.В. Назаренко, – это правовые ограничения, которые состоят в обязанности воздержаться от противоправных действий. В сущности, запрет – это обязанность, за которой стоит на страже государственное принуждение»<sup>1</sup>. Запрет, препятствуя удовлетворению интересов индивида, идущих вразрез с интересами общества и других лиц, направлен, таким образом, на реализацию интересов противоположной стороны. Именно с этой точки зрения запрет можно отнести к видам правовых ограничений. Близким по способу воздействия к запрету является приостановление. Его можно рассматривать как временный запрет на конкретный срок для конкретного должностного лица, предприятия или учреждения<sup>2</sup>. Приостановление не содержит итоговой оценки, а лишь предполагает дальнейшее решение возникшего вопроса. Приостановление содержит принудительные элементы со стороны вышестоящего, контролирующего, надзорного или судебного органа;

- возложение обязанностей, воздействие которых чаще всего опосредованно, т.к. существенным отличием обязанностей от запретов является и то, что они требуют активных действий, а не пассивного поведения. Обязанности служат для удовлетворения интересов управомоченного лица. «Обязанность есть ограничение»<sup>3</sup>, – писал Г. Гегель. Ответственность также неразрывно связана с обязанностью отвечать за свои поступки. В данном случае следует, на наш взгляд, говорить о совокупности дей-

---

<sup>1</sup> Назаренко Г.В. Теория государства и права: учебное пособие. М., 1999. С. 135.

<sup>2</sup> Там же. С. 137.

<sup>3</sup> Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 203.

ствующих правовых норм международного и национального законодательства, определяющих вид, меру, условия возникновения и реализации принуждения за совершение правонарушения.

Изучив имеющиеся виды правовых ограничений, можно прийти к следующим выводам.

Проблема ограничений прав и свобод граждан при всей ее актуальности является частным случаем более общей проблемы обеспечения оптимального соотношения интересов личности и государства. Насколько успешно она решается, зависит от выбора приоритетов в правовой политике.

Разработка ограничений прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться на межгосударственном уровне в силу их предназначения для регулирования межгосударственного сотрудничества и адресоваться государствам, которые обязаны в пределах своей юрисдикции обеспечить защиту основных прав своих граждан и нести ответственность перед своим народом, международным сообществом за соблюдение основных прав.

Кроме того, полагаем, что следует дать легальное определение терминов «ограничения прав и свобод личности» и «ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел» в нормативных правовых актах, что, как следствие, повлечет за собой более точные формулировки положений законодательства и упорядочивание терминологии. Авторская трактовка данных определений наиболее полно охватывает суть и характерные признаки исследуемых правовых явлений.

Учитывая многообразие способов реализации ограничений прав личности, следует признать, что многие из них играют роль юридической базы для отраслевых ограничений, т.е. предопределяют конкретные способы отраслевых ограничений. В свою очередь, все виды и способы отраслевых ограничений должны рассматриваться как частные случаи проявления конституционных основ ограничений и должны быть направлены на согласование каждого конкретного использования права с легитимными интересами разных индивидов или государства в их совместном существовании.

## **§ 1.2. Цели, основания и пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина**

Как известно, цели правовых норм являются результатом сознательной деятельности людей, следовательно, нет бесцельных правовых предписаний. Правовая норма является не просто правилом поведения, она всегда целеустремлена, т.е. при ее реализации должен быть достигнут тот конкретный результат, который вкладывал законодатель при ее создании или трансформации. Безусловно, цели имеют существенное значение в создании, реализации и толковании правовых норм.

Проблема цели нормы права давно приобрела самостоятельное значение и разрабатывается рядом авторитетных ученых. Соответственно, формулирование возможных целей ограничений прав и свобод человека и гражданина, обсуждение их справедливости являлись и одним из важнейших вопросов философии права. Так, Т. Гоббс в качестве основной цели ограничений прав называл обеспечение безопасности, Дж. Локк – защиту мира, безопасности и общественного блага. Идеи общего блага были в дальнейшем развиты в трудах Ж.-Ж. Руссо и других философов Просвещения, последующие исследователи вопроса дополнили перечень целей ограничений прав и свобод личности такими, как обеспечение согласия в обществе (И.Г. Фихте) и требование нравственности (В.С. Соловьев)<sup>1</sup>.

В то же время в научной литературе само понятие «цели ограничений прав и свобод» определяется по-разному. Причем ряд авторов рассматривает цели ограничений прав и свобод человека и гражданина лишь для защиты общественных отношений и общества в целом. Так, А.В. Малько связывает цели со сдерживанием противозаконного деяния для защиты общественных отношений<sup>2</sup>. В.И. Гойман видит цели ограничений прав и свобод в защите общества, прав и свобод (интересов)

---

<sup>1</sup>Мектепбаева С.К. К проблеме целей ограничения прав человека. URL: <http://www.ombudsman.kz/publish/recom/detail.php?ID=1480> (дата обращения: 12.03.2016).

<sup>2</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. С. 59-60.

других лиц от произвола правопользователя<sup>1</sup>. Другая группа правоведов, например В.В. Маклаков, Б.А. Страшун, рассценивают рассматриваемые цели как необходимость уважения прав и свобод других людей и нормальное функционирование общества и государства<sup>2</sup>. По мнению авторов Комментария к Конституции Российской Федерации, цель ограничений состоит в запрете всего общественно вредного, исключаящего злоупотребление свободой<sup>3</sup>.

Более подробно цели ограничений прав и свобод человека и гражданина детализировал А.С. Мордовец, по мнению которого они заключаются в следующем: в поддержании правопорядка, обеспечении личной безопасности, внутренней и внешней безопасности общества и государства, создании благоприятных условий для экономической деятельности и охраны всех форм собственности, учете государственных минимальных стандартов по основным показателям уровня жизни, культурного развития граждан<sup>4</sup>.

Однако, как верно заметил В.В. Барбин, «существующие определения целей ограничений прав и свобод сводятся к справедливой упорядоченности общественных отношений путем установления определенных пределов, определяющих границы допустимого поведения»<sup>5</sup>.

Приведенные выше варианты возможных определений целей ограничений прав и свобод личности, конечно, справедливы, однако в то же время носят общий, сжатый характер и не учитывают всех особенных их характеристик. В связи с чем более обстоятельной представляется позиция Б.С. Эбзеева, который видит цели ограничений как достижение компромисса

---

<sup>1</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 8. С. 26.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1, 2.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

<sup>4</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 53.

<sup>5</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 50.

между интересами человека и интересами общества, государства и других лиц. «Человек выступает не только как изолированный индивид, но и как член общества людей. В свою очередь общество... это своеобразный социальный организм, в котором личность обладает самостоятельной ценностью и играет творческую роль, а личное (частное, индивидуальное) и общее (коллективное, социальное) должны находиться в равновесии»<sup>1</sup>.

Действительно, любое ограничение прав и свободы личности предполагает, что оно обусловлено возможностью столкновения ценностей, подлежащих защите, а следовательно, такое ограничение признается правом. Значит, ограничение направлено на достижение рационального, т.е. адекватного баланса сталкивающихся защищаемых правом ценностей. Баланс между интересами личности и государства есть условие «социального равновесия, разумного и устойчивого»<sup>2</sup>. Соответственно, если баланс – прежде всего равновесие, значит, права граждан до определенного предела подлежат ограничению. Важно, чтобы предел этот был результатом компромисса между общественной необходимостью и интересами обладателя прав. Подобной позиции, в частности, придерживается специалист в области прав человека С.А. Горшкова, полагающая, что «нормы, позволяющие ограничить действие некоторых прав человека, вводятся с целью установления равновесия между правами отдельных лиц и интересами общества и государства в целом, а также в том случае, когда между ними могут возникнуть противоречия»<sup>3</sup>.

О том, что подобные противоречия неизбежны, говорили русские правоведы, такие как Б.А. Кистяковский, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов и др. В связи с этим заслуживает внимания позиция Н.М. Коркунова, который считал: «Право необходимо предполагает противоположение нескольких самостоятельных интересов, друг другу противопоставляемых и друг друга ограничивающих. Назначение права и заключается именно в разграничении сталкивающихся между собой интересов.

---

<sup>1</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7. С. 23.

<sup>2</sup> Нириг С. Свобода: обещание и угроза. М., 1966. С. 35.

<sup>3</sup> Горшкова С.А. Дерогация по Европейской конвенции и Россия // Московский журнал международного права. 1999. № 4. С. 83-84.

Вопрос о праве только тогда и возникает, когда одному признанному интересу противопоставляется другой, также признанный и также требующий для себя обеспечения возможности существования»<sup>1</sup>.

Следовательно, общая цель установления и использования ограничений прав в правовом государстве заключается в согласовании интересов личности, общества, государства, достижение определенного баланса между ними.

Тем не менее продолжает вызывать научные споры иерархическая значимость целей ограничений прав и свобод человека и гражданина. Заметим, что наиболее концентрированно цели ограничений прав и свобод человека зафиксированы в ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., где, в частности, сказано, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>2</sup>.

По сравнению с Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. цели ограничений, изложенные в Европейской конвенции прав человека и основных свобод, значительно конкретизированы<sup>3</sup>. В указанном нормативном правовом акте отмечено, что ограничения вводятся: для поддержания государственной и общественной безопасности или экономического благосостояния страны; предотвращения беспорядков или преступлений; охраны здоровья или нравственности населения (ст. 8-9); охраны территориальной целостности; защиты репутации других лиц; предотвращения разглашения конфиденциальной информации; поддержания авторитета и беспристрастности судебных органов (ст. 10).

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Право и права // Права человека и правовая мысль России (XVIII – начало XIX вв.). Курск, 2001. С. 146.

<sup>2</sup> Всеобщая Декларация прав человека 1948 г.: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>3</sup> Европейская конвенция о защите прав человека от 4 ноября 1950 г. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm> (дата обращения: 24.03.2009).

Таким образом, положения Европейской конвенции прав человека и основных свобод на первое место среди целей ограничения прав и свобод личности ставят государственную и общественную безопасность, в то время как во Всеобщей декларации прав человека в качестве первостепенной цели ограничений является обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других лиц.

В то же время Конституция Российской Федерации в качестве таких целей провозглашает, прежде всего, защиту основ конституционного строя, отодвигая цели вводимых ограничений для защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц лишь на третью позицию (ч. 3 ст. 55). Однако Конституция Российской Федерации, провозгласив человека, его права и свободы высшей ценностью, предопределила и первостепенную общую цель ограничений – защиту прав и свобод других лиц. Следовательно, и цели ограничений прав и свобод личности должны быть закреплены в Конституции Российской Федерации в следующем порядке: защита прав и свобод других лиц, нравственности, основ конституционного строя, безопасность государства. В отношении целей ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел частной целью ограничений является исключение возможности произвола данной категории лиц как представителей власти, которая предполагает наличие строго и четко сформулированных положений об ограничениях их прав и свобод, данных в нормативных правовых актах.

Кроме того, формальное несовпадение целей ограничений прав и свобод человека, приведенных в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека (удовлетворение справедливых требований морали) и в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации (защита нравственности), является одной из теоретических проблем, учитывая многомерность употребляемых категорий («мораль» и «нравственность») и неоднозначность их толкования. В связи с этим В.М. Баранов высказал ряд соображений, имеющих во многом спорный характер, например, предложил: а) формулирование конкретных норм морали и утверждение их в качестве обязательных для выполнения стандартов; б) применение в

законодательстве вместо термина «справедливые требования морали» понятия «общепринятые нормы морали»<sup>1</sup>.

Однако реализация названных предложений представляется весьма затруднительной из-за отсутствия четких критериев понятий «мораль» и «нравственность» как в национальном, так и в международном законодательстве. Кроме того, указанные понятия по объективным причинам исторически изменчивы и, как следствие, не конкретизируются в нормах права.

Совершенно очевидно, что в данном случае нормы международных правовых актов могут являться только общим ориентиром, но никак не универсальным шаблоном для суждения о каждой из заявленных целей ограничений прав и свобод личности. Наиболее рациональным решением существующей проблемы представляется оценивание целей, перечисленных в международных правовых актах и Конституции Российской Федерации, исходя из наибольшего их совпадения, в совокупности и взаимодополнении, с учетом отечественного, зарубежного опыта, в т.ч. исторического. В этом смысле наработанный опыт свидетельствует о том, что определяющими целями возможных ограничений прав и свобод граждан наиболее часто выступают общественные интересы, приоритетной составляющей которых являются интересы государственной и общественной безопасности<sup>2</sup>.

Подтверждением тому являются цели ограничений, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Подобная очередность закрепления целей ограничений прав личности предоставляет возможность органам государственной власти ограничивать права человека, прикрываясь интересами общества. У государ-

---

<sup>1</sup> Баранов В.М. «Удовлетворение справедливых требований морали» как цель ограничения прав и свобод человека // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву. М., 2003. Ч. I. С. 19-30.

<sup>2</sup> Пчелинцев С. Нормы международного права и Конституция Российской Федерации о целях ограничения прав и свобод граждан. URL: <http://www.aasp.ru/info/articles/1/114.html> (дата обращения: 22.03.2009).

ства не может быть или, по крайней мере, не должно быть собственных интересов, поскольку главное назначение государства – обслуживать гражданское общество, управлять от его имени<sup>1</sup>.

Сопоставив цели ограничений прав и свобод, содержащиеся в нормах международного права и Конституции Российской Федерации, мы установили, что они по своей сути принципиально во многом совпадают. В то же время проводимое исследование позволяет сделать вывод, что Конституция Российской Федерации не содержит ряда норм, получивших законодательное закрепление в качестве целей ограничений прав в международных правовых актах. Так, в качестве целей ограничений прав и свобод граждан в Конституции Российской Федерации не закреплена цель по предотвращению беспорядков или преступлений, защите общественного спокойствия, а также интересы экономического благосостояния страны.

Так, Х.Б. Шейнин полагает подобный подход не случайным, т.к. «использование такой цели предоставляет широкие возможности для необоснованного ограничения прав человека, поскольку понятие преступности является изменчивым и многопричинным, что дало бы государству фактически неограниченные возможности ущемления прав и свобод граждан»<sup>2</sup>. В данном случае цели ограничений прав и свобод личности находят свое развитие, например, в ст. 2 Федерального закона «О полиции», согласно которой в Российской Федерации основными направлениями деятельности полиции являются защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, обеспечение правопорядка в общественных местах. Именно поэтому специальное включение в редакцию ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации в качестве отдельных целей ограничений прав и свобод граждан задач

---

<sup>1</sup> Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 163.

<sup>2</sup> Шейнин Х.Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации // Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия. М., 2004. С. 166.

обеспечения общественного порядка, предупреждения и пресечения преступлений не является необходимым.

Существующие противоречия между международными правовыми документами и Конституцией Российской Федерации требуют разрешения путем вмешательства законодателя. Как было продемонстрировано выше, с одной стороны, Конституция Российской Федерации определяет исчерпывающий перечень целей, ради которых могут ограничиваться права граждан. С другой стороны, международные правовые документы, ратифицированные Россией и, следовательно, признанные ею, содержат несколько иную последовательность их изложения и расширенный перечень таких целей.

По данному поводу следует поддержать мнение Л.Л. Беломестных, которая предлагает признать за Конституцией Российской Федерации высшую юридическую силу в результате закрепления в ее тексте положения о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Следовательно, при возникновении коллизии норм международного договора и Федерального закона применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Таким образом, верховенство принадлежит Конституции Российской Федерации, а международные правовые акты имеют преимущество лишь перед российскими законами.

Таким образом, закрепление целей ограничений прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации в существующей редакции совершенно правомерно, а при необходимости соотнесения их с международными правовыми актами и выстраивании в ином иерархическом порядке приведет к разработке нового проекта Основного закона страны.

Следует отметить, что цели ограничений прав и свобод граждан наиболее четко проявляются в соотношении с условиями эффективности ограничений прав и свобод личности. При этом к условиям эффективности ограничений А.В. Малько предлагает отнести: их адекватность мотивам и установкам, совершенство законодательства и правоприменительной деятельности, уровень правовой культуры общества и отдельной личности, состояние законности, создание конкретной, четкой, по-

нятной и доступной каждому гражданину системы ограничений в праве, индивидуальный и дифференцированный подходы к их реализации, системное единство, комплексность в использовании данных юридических средств и т.д.<sup>1</sup> Следовательно, отсутствие указанных условий либо их несовершенство обрекают вводимые ограничения прав и свобод как минимум на недействительность. Представляется, что законодатель в целях повышения результативности ограничений прав должен постоянно модифицировать их систему с учетом изменения различных факторов (прежде всего экономических и социальных). Кроме того, ограничения прав и свобод человека и гражданина должны достаточно полно и точно отражать суть управляющего воздействия, для чего требуется использовать их в комплексе, определенной системе, отдавая приоритет тем или иным ограничениям. В этом и заключается искусство субъекта управления. В силу того что ограничения прав могут осуществляться как на законодательном, так и на правоприменительном уровне, эффективность ограничений зависит не только от качества их правотворческого оформления, но и от особенностей деятельности самого государственного органа, степени профессиональной подготовки лиц, применяющих те или иные юридические средства, условий их работы и т.д.<sup>2</sup>

Тем более очевидна потребность выработки единого понимания целей ограничений прав и свобод человека как в конкретном международном правовом акте в качестве обязательного для выполнения эталона, так и в национальном законодательстве. Важность рассмотрения данного вопроса возрастает в связи с тем, что международные правовые акты и Конституция Российской Федерации содержат положения о том, что ограничения не применяются для иных целей, чем те, для которых они были предусмотрены. Так, ст. 18 Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «Ограничения, допускаемые по настоящей конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, кроме тех, для которых

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 163.

<sup>2</sup> Там же. С. 194.

они были предусмотрены»<sup>1</sup>. На этом положении базируется и российская правовая система. Причем данное требование, закрепленное в Конвенции, в отличие от редакции Международного пакта о гражданских и политических правах касается как ограничений, применяемых в соответствии со ст. 15 Конвенции в условиях войны или чрезвычайного положения, так и ограничений, предусмотренных отдельными статьями (8-11) Конвенции. Также оно находит закрепление и в «Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» (п. 6).

Таким образом, содержание ст. 18 Конвенции имеет, на наш взгляд, универсальный характер, подчеркивая особую важность такого критерия ограничения прав и свобод граждан, как наличие соответствующей легитимной цели для принятия данной меры. В связи с этим заслуживает поддержки мнение М. де Сальвиа о том, что целенаправленность (наряду с законностью и необходимостью) является важнейшим условием легитимного вмешательства в осуществление прав и свобод граждан<sup>2</sup>.

Всякое ограничение прав и свобод обусловлено возможностью столкновения интересов, реализуемых отдельно взятой личностью, обществом, государством, т.е. возможностью столкновения ценностей, подлежащих охране и защите. Данная система закрепленных ценностей и обусловленная ею совокупность критериев и целей образуют основания или «достаточный повод»<sup>3</sup> для установления пределов в реализации гражданами своих прав и свобод, а также осуществления в рамках Конституции и законов органами государственной власти и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий<sup>4</sup>.

В рамках исследуемого направления важно отметить, что «цели ограничений прав и свобод граждан» прочно связаны с понятием «основания ограничений прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup> Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2000. С. 43.

<sup>2</sup> Де Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека. СПб., 2004. С. 164-165.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 407.

<sup>4</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 40.

гражданина». Более того, основания ограничений прав и свобод личности по своему содержанию зачастую близки к понятию целей ограничений ввиду отсутствия четкой границы между интересами отдельного человека и интересами государства, а иногда и их совпадения. Неслучайно многие ученые-правоведы применительно к данной проблеме фактически отождествляют, смешивают понятия «основания» и «цель»<sup>1</sup>. В то время как более глубокие исследования данного вопроса подтверждают необходимость строгого разграничения рассматриваемых категорий. В этой связи поддерживаем позицию В.В. Лапаевой, которая в отождествлении указанных понятий видит опасность рассмотрения цели как самостоятельного основания для ограничения прав<sup>2</sup>. Против теоретической возможности подмены рассматриваемых категорий выступает и С.В. Пчелинцев, считающий, что первичный характер имеют основания, устранение которых и является целью ограничений прав и свобод граждан<sup>3</sup>.

Обратимся к содержанию понятий «цель» и «основание». Категория «цель ограничений прав» отражает направленность ограничительных мер. При этом существование одной только цели не делает ограничения прав допустимым, т.е. сама по себе цель не может служить основанием или составляющей основания. В то время как «основание» означает конкретную причину применения соответствующих ограничений в отношении прав и свобод человека. Более того, «основание» не предполагает последующей оценки результата действия, «цель» же очерчивает именно конечные последствия и именно с ней связывает необходимость ограничений прав и свобод личности. «Основание» является относительно постоянной категорией. Так, военные действия, катастрофы являются основанием введения чрезвычайных

---

<sup>1</sup> См., напр.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 165; Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашовой. М., 1999. С. 41.

<sup>2</sup> Лапаева В.В. Проблема ограничения прав и свобод человека и гражданина в Конституции Российской Федерации (опыт доктринального осмысления) // Журнал российского права. 2005. № 7. С. 19.

<sup>3</sup> Пчелинцев С.В. Угроза национальным интересам как главное основание ограничения прав и свобод граждан. URL: [http://ni-journal.ru/archive/2006/n2\\_2006/pravo206/pchelin206/?print=1](http://ni-journal.ru/archive/2006/n2_2006/pravo206/pchelin206/?print=1) (дата обращения: 22.03.2009).

чайного положения, при котором ограничиваются права и свободы. При рассмотрении одного из значений слова «основание» есть «причина», «достаточный повод, оправдывающий что-нибудь»<sup>1</sup>. В философском плане основание – это необходимое условие, являющееся предпосылкой существования каких-либо явлений (следствий) и служащее их объяснением<sup>2</sup>. Так, для каждого современного государства характерна своя определенная система социальных ценностей, чаще всего конституционно закрепленных, и обусловленная ею совокупность критериев и ориентиров, образующая основания для установления границ в реализации гражданами своих прав и свобод.

Кроме того, основание является существенным признаком, по которому распределяются явления, понятия<sup>3</sup>, а также основание – это определяющее свойство явления, объясняющее, почему оно существует<sup>4</sup>, или же говоря конкретно, обстоятельства, при которых вводятся ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Опираясь на мнение В.В. Барбина, можем констатировать, что основания ограничений прав и свобод человека и гражданина можно определить как обстоятельства, создающие угрозу конституционно защищаемым ценностям, определяющие границы реализации человеком и гражданином своих прав и свобод и обеспечивающие соблюдение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства<sup>5</sup>.

Исходя из изложенного, справедливо рассматривать основания ограничений прав и свобод человека и гражданина как обусловленные правовой концепцией свободы личности причины, которые предопределяют закрепление в Конституции Российской Федерации и иных правовых актах пределов реализации человеком прав и обеспечивают соблюдение должного равновесия между интересами личности, общества и государства.

---

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 407.

<sup>2</sup> Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 323.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 454.

<sup>4</sup> Билялов А.К. Об определении категорий «основа» и «обоснованное» // Философские науки. 1976. № 5. С. 142-143.

<sup>5</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 41.

В то же время обеспечение общественной безопасности может быть и основанием, и целью ограничения прав граждан, но как основание оно выступает исходным началом, причиной ограничения, а как цель – его результатом<sup>1</sup>. В таком понимании основания ограничений прав и свобод свое выражение находят в установлении общих конституционных целей ограничений прав и свобод (ч. 3 ст. 55), имеющих базовое значение для правового регулирования в целом: защита прав, свобод, законных интересов других лиц, защита здоровья, нравственности, защита основ конституционного строя, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Защита публичных интересов, по мнению Н.С. Бондаря, представлена такими основаниями ограничения прав и свобод, как защита основ конституционного строя, обеспечение обороны страны и безопасности государства. При этом частные интересы также могут быть положены в основу ограничений прав и свобод личности в случаях защиты здоровья, защиты прав и законных интересов других лиц. Такой критерий, как нравственность, носит интегративный характер, он в одинаковой мере может заключать в себе и публичные, и частные интересы<sup>2</sup>.

Рассматривая основания ограничений прав, необходимо указать на их юридическую природу. Поскольку именно права человека и гражданина являются главнейшим институтом, при помощи которого регулируется правовой статус личности, определяются способы и границы правового воздействия на нее, пределы вторжения государства в личную сферу, возможность участия граждан в процессе политического волеизъявления, устанавливаются и юридические гарантии защиты и реализации прав и свобод. Так, в уголовном судопроизводстве основанием ограничений прав является совершение лицом преступления, которое является наиболее общественно опасным из всего многообразия деликтов, т.к. его совершением создается угроза либо наносится вред конституционно охраняемым ценностям (жизнь,

---

<sup>1</sup> Цымбал В.А. Механизм ограничения прав граждан // Гражданин и право. 2007. № 5. С. 30.

<sup>2</sup> Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: материалы круглого стола // Государство и право. 1998. № 8. С. 39-45.

здоровье, угроза общественной безопасности). Например, ст. 136 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение национального и расового равноправия; ст. 280 – за публичные призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти или к насильственному изменению конституционного строя; ст. 354 – за публичные призывы к развязыванию агрессивной войны. В административном производстве основанием ограничений является правонарушение, которое в меньшей степени, чем преступление, может нанести вред охраняемым общественным отношениям. В зависимости от совершенного проступка к виновному лицу применяют соответствующие ограничения прав (к примеру, лишение права управления транспортным средством). Основания ограничений прав содержатся и в гражданском праве. Например, ограничение свободы слова с целью защиты чести, достоинства и деловой репутации граждан введено ч. 1 ст. 152 ГК Российской Федерации, согласно которой гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, если распространивший такие сведения не докажет, что они соответствуют действительности. Если сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, распространены в средствах массовой информации, они должны быть опровергнуты в тех же средствах массовой информации (ч. 2 ст. 152).

Следует отметить, что положение Всеобщей декларации прав человека, представляющей в настоящее время модель, используемую многими странами для разработки отдельных положений своих конституций, различных законов и документов, относящихся к правам человека, определяет: «...при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом» (п. 2 ст. 29), и имеет юридическое закрепление в других международных актах. Закон как единственное основание ограничений основных прав и свобод человека и гражданина закрепляет и Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 55)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел: учебник / под общ. ред. Ю.В. Анохина. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2016. С. 36-37.

Таким образом, основания ограничений прав и свобод личности имеют двойственную природу. С одной стороны, единственным основанием ограничений прав является, безусловно, закон. С другой стороны, основаниями ограничений прав человека выступают содержащиеся в законах факты совершения противоправного деяния, необходимость обеспечения реализации интересов и безопасности личности, общества и государства.

Учитывая, что основания ограничения прав и свобод граждан помимо Конституции Российской Федерации могут содержаться и в других нормативных правовых актах (федеральных конституционных законах, федеральных законах, подзаконных нормативных актах), считаем возможным классифицировать основания ограничений прав и свобод по следующим критериям:

- по конструкции законодательства:
  - на международные (международно-правовые акты);
  - федеральные (Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы);
  - указы Президента Российской Федерации, постановления Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, решения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и многочисленные нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти, в т.ч. и органов внутренних дел;
  - региональные (конституции республик и уставы иных субъектов Российской Федерации, законы республик, краев, областей, автономных образований, городов федерального значения, нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации: указы президентов республик, распоряжения глав администраций субъектов Российской Федерации (например, губернаторов), постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (законодательных собраний), решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации);
  - местные (образуют уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных ад-

министративно-территориальных образований), акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также иных должностных лиц органов местного самоуправления, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, отражающие в правовом регулировании особенности, связанные с ограничением прав и свобод граждан). Однако во всех случаях речь должна идти о том, что применительно к основаниям ограничений прав личности можно говорить об обязательном двойном санкционировании: конституционном и законодательном. Т.е. только «посредством конституционно-законодательных нормативных установлений могут быть допущены далеко идущие вмешательства в гарантированные основные права»<sup>1</sup>. Это следует из того, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71) и осуществляется посредством принятия федеральных конституционных и федеральных законов (ч. 1 ст. 76)<sup>2</sup>. При этом самостоятельность актов нижестоящего уровня ограничивается компетенцией, в т.ч. не допускать расширительного толкования ограничительных мер, и при этом «удельный вес подзаконных актов (правительств и ведомств) в регулировании должен быть сведен к минимуму»<sup>3</sup>;

- по субъектам, на которых они распространяются:

- защита прав и свобод человека и гражданина, т.е. защита индивидуальных интересов;

- защита интересов государства и общества, т.е. признанных государством и обеспеченных правом интересов социальной общности, удовлетворение которых служат условием и гарантией ее существования и развития. Как было отмечено выше, нет четкой границы между интересами отдельного человека и интересами государства, а иногда эти интересы в установлении от-

---

<sup>1</sup> Шмидт К. Учение о конституции // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 3. Европа. Америка: XVII-XX вв. М., 1999. С. 646.

<sup>2</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 58.

<sup>3</sup> Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. М., 1999. С. 82.

дельных ограничений совпадают. Например, ограничение свободы человека в связи с предполагаемым совершением им уголовного преступления отвечает как интересам отдельной личности (потерпевшего), так и интересам государства (раскрытие преступлений);

- кроме того, основания ограничений прав и свобод можно классифицировать (по степени законности) на правовые и неправовые. Неправовыми ограничениями прав личности в данном случае могут выступать дополнительно вводимые ограничения, содержащиеся в ведомственных нормативных актах, малодоступных для ознакомления, которые, конкретизируя порядок реализации законов, иногда предусматривают неправовые основания ограничения прав личности. Таким образом, можно констатировать не только многоуровневую иерархическую систему законодательства, содержащего ограничения прав и свобод личности, но и многоуровневую соподчиненную систему оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина;

- по степени значимости – первостепенные и дополнительные основания ограничений прав и свобод граждан. Основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренные ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, имеют ключевое значение для правового регулирования в целом, устанавливают конституционный режим реализации личностью своих прав и свобод в силу особой значимости конституционных норм в системе национального законодательства. При этом следует учитывать, что это исчерпывающий список возможных оснований ограничений основных прав и свобод человека и гражданина и он не может быть расширен. Однако при определенных критических обстоятельствах, предусмотренных ч. 1 ст. 56 и ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации, а также соответствующими федеральными конституционными законами «О чрезвычайном положении»<sup>1</sup> и «О военном положении»<sup>2</sup>, устанавливаются дополнительные основания и

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. Ст. 2277.

<sup>2</sup> О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2001 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 300.

формы ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, которые действуют только при чрезвычайных обстоятельствах и не применяются в условиях функционирования нормального конституционного правопорядка.

Рассмотрев приведенную классификацию оснований ограничений прав и свобод, возможно сделать следующие выводы: во-первых, между основаниями ограничений прав и их целью должно быть установлено оптимальное соотношение; во-вторых, во всех без исключения случаях основания ограничений прав граждан должны преследовать главную цель – найти разумный компромисс между общественной необходимостью и интересами обладателя права.

В России до 1993 г. функционировала декларативная система прав и свобод человека и гражданина, при которой могли ограничиваться естественные неотчуждаемые права, допускалось вмешательство государства в сферу социально-экономических, политических и личных прав и свобод, поскольку они рассматривались как нечто даруемое государством. Система ограничений прав и свобод граждан, установившаяся в советский период, была закономерным этапом развития России с ее антииндивидуалистической идеологией. При этом, не отрицая прав и свобод человека и гражданина и даже включая их во все советские конституции, властные структуры даже не пытались обеспечить, например, политическую свободу, плюрализм, возможность для каждого человека иметь свои мнения и убеждения. В свою очередь, попытки экономической свободы в итоге были превращены в замаскированную форму рабства в сельской местности и принудительного труда в социалистической системе хозяйствования на промышленных предприятиях. Как следствие, установление границ, пределов реализации прав граждан до сих пор продолжает оставаться одной из наиболее сложных проблем в юриспруденции. Думается, что дело не только в том, что в правовой теории данная проблема еще не стала предметом специального, целенаправленного исследования, хотя отдельные мнения на этот счет уже высказывались (например, В.А. Толстиком, Т.В. Худойкиной и др.)<sup>1</sup>. Речь идет о том, что в законодательной и правоприменительной практике вопрос о предельности ограни-

---

<sup>1</sup> Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву // Государство и право. 1998. № 7, 8, 10.

чений часто решается без опоры на прочный теоретический фундамент<sup>1</sup>. Между тем, рассматривая проблему ограничений прав и свобод личности, Б.Н. Чичерин отмечал, что без ограничений прав и свобод общежитие невозможно, а в какой мере они устанавливаются, зависит от местных и временных условий<sup>2</sup>.

Необходимо заметить, что в международных правовых актах и конституциях государств практически невозможно встретить четкие и ясные упоминания о возможных пределах ограничения. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах указывается, например, что в случаях чрезвычайного положения возможны отступления от некоторых положений статей (ч. 3 ст. 4), однако какова предельная граница этих отступлений, не оговаривается<sup>3</sup>. Другим примером может служить статья 4 минимальных стандартных правил Организации Объединенных Наций, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), где закреплено, что «в правовых системах, в которых признается понятие возраста уголовной ответственности для несовершеннолетних, нижний предел такого возраста не должен устанавливаться на слишком низком уровне, учитывая аспекты эмоциональной, духовной и интеллектуальной зрелости»<sup>4</sup>. В Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1984) содержится ряд ссылок на возможные пределы ограничений<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека: теоретический аспект // Академический юридический журнал. 2002. URL: <http://www.msk-arbitr.ru/upload/article/php?id=364> (дата обращения: 17.04.2015).

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998. С. 403.

<sup>3</sup> Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека... URL: <http://www.msk-arbitr.ru/upload/article/php?id=364> (дата обращения: 17.04.2015).

<sup>4</sup> Минимальные стандартные правила организации объединенных наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила): приняты 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.lawmix.ru/abro.php?id=11065> (дата обращения: 17.08.2016).

<sup>5</sup> Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта гражданских и политических прав (1984). URL: <tp://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624> (дата обращения: 21.12.2016).

Например, в статье 6 названного документа сказано, что «никакие ограничения не должны применяться с иной целью, чем та, для которой они введены». В перечне других пределов указывается «совместимость ограничений с другими правами», «вопросы национальной безопасности». Сиракузские принципы действительно указывают на некоторые пределы ограничений, но необходимые четкость и ясность формулировок отсутствуют. Как следствие, использование оценочных понятий в определении пределов ограничений прав и свобод вряд ли способствует достижению поставленных субъектами нормотворчества целей.

Следует отметить, что аналогичные примеры можно найти и в российском законодательстве. Так, ст. 25 Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам неприкосновенность жилища. Однако в этой же статье говорится: «Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения». Другими словами, законодатель оставляет за собой право предусмотреть возможности ограничений права на неприкосновенность жилища. Таким образом, возникает некий конфликт между естественным правом на неприкосновенность жилища и формальным допущением законодательного его ограничения. По данному поводу И.Д. Ягофарова замечает, что «одной из причин неопределенности в данном вопросе является возможность различного толкования факта ограничения естественного права. Так, при совершении тайного хищения чужого имущества виновному предстоит возместить ущерб потерпевшему. В силу определенных обстоятельств в его жилище приходят судебные приставы, описывают имущество. В данном случае нарушается неприкосновенность жилища для восстановления другого естественного права – на возмещение ущерба»<sup>1</sup>. Представляется необходимым законодательно установить более конкретные пределы допускаемых ограничений.

Следовательно, для определения пределов ограничений прав человека важно установить, для какой цели, на каком основании и как далеко распространяются вводимые ограничения прав и

---

<sup>1</sup> Ягофарова И.Д. Основные характеристики ограничения прав и свобод человека ... URL: <http://www.msk-arbitr.ru/upload/article/php?id=364> (дата обращения: 12.04.2015).

свобод. Поскольку думается, что именно в этой точке соотношения цели, оснований и пределов ограничений прав сосредотачиваются объективно-субъективные факторы, опосредующие саму деятельность по ограничению прав и свобод человека.

Сам термин «предел» обозначает пространственную или временную границу; последнюю, крайнюю степень<sup>1</sup>. Л.Д. Воеводин, обозначая указанную дефиницию, пишет: «Пределы осуществления прав и свобод можно было бы определить как совокупность сложившихся на основе существующих в обществе социальных ценностей, критериев и ориентиров, очерчивающих границы пользования гражданами своими конституционными правами и свободами, а также осуществления в пределах Конституции и законов органами государственной власти и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий»<sup>2</sup>.

Безусловно, недопустимы как чрезмерные ограничения прав граждан, так и чрезмерная свобода, предоставляемая в ущерб правам других граждан и их общностей. О пределах ограничений прав говорит и Конституция Российской Федерации: «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» (ч. 3 ст. 55). Содержание указанного положения еще раз подчеркивает, что ограничения прав должны быть результатом пропорциональности интересов личности, общества и государства и адекватны сложившейся ситуации.

Соблюдение подобного соотношения – краеугольный камень в вопросе об определении меры допустимых ограничений тех или иных прав. Соразмерность допускаемых ограничений прав и свобод человека конституционным целям таких действий, а также характеру и природе отношений человека и гражданина судья Конституционного Суда Российской Федера-

---

<sup>1</sup> Малый толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 425.

<sup>2</sup> Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 241.

ции Б.С. Эбзеев назвал важнейшим условием, препятствующим опасности полного выхолащивания прав законодателем<sup>1</sup>.

Пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина должны определяться следующим основным принципом: в какой минимально необходимой мере это требуется для защиты конституционно значимых ценностей.

Однозначно, что ограничения прав должны устанавливаться не произвольно, а на основании строго определенных критериев, которые позволяли бы установить соотношение прав как отдельных граждан, так и их общностей. По данному вопросу Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин отметил, что во всем мире, во всех правовых государствах – и Россия тут не исключение – существуют критерии ограничений прав. Однако они должны быть соразмерны факторам опасности, грозящим гражданам и всему обществу. Когда ситуация складывается так, что обществу грозит серьезная опасность, государству приходится вносить изменения в эту почти неприкосновенную сферу<sup>2</sup>. Таким образом, назрела необходимость выработки таких критериев допустимости ограничений прав граждан, при которых максимально соблюдалось бы требуемое соотношение интересов личности, общества и государства.

Следует сказать, что в правовой науке встречались попытки выработать такой критерий, выразив его в категориях необходимой обороны и крайней необходимости. В частности, С.В. Устинов полагает, что необходимой обороной в данном случае будут являться ответные насильственные или принудительные действия со стороны государства при посягательстве на личные права граждан, общественную и государственную безопасность. Крайней необходимостью, по его мнению, будут являться деяния, совершаемые для устранения вреда или иного ущерба, угрожаемого правоохраняемым благам, если их устранение невозможно другими средствами или причиняемый вред

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Ограничения конституционных прав // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву: сб. науч. тр. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 1998. Ч. 1. С. 8.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. У закона нет выходных // Российская газета. 2005. 12 дек.

личным правам и свободам граждан является наименьшим из возможных<sup>1</sup>.

Идея о том, что необходимая оборона и крайняя необходимость могут входить в содержание критерия допустимости ограничений прав граждан, представляется заслуживающей внимания. Вместе с тем следует подчеркнуть, что «необходимая оборона» и «крайняя необходимость» являются в основном уголовно-правовыми категориями, связанными с оценкой преступности тех или иных деяний. Однако, как уже отмечалось, ограничения прав граждан могут осуществляться не только как следствие совершения лицом правонарушения, но и с целью обеспечения реализации его интересов и его безопасности, а также интересов и безопасности других граждан, общества и государства, что в большей степени носит превентивный, нежели ретроспективно-защитный характер. Поэтому заслуживает внимания позиция С.А. Опалевой относительно того, что права граждан могут быть ограничены государством в той мере, в какой это необходимо для предупреждения либо устранения вреда или иного ущерба, угрожающего правоохраняемым благам при использовании этих прав, если это невозможно осуществить другими средствами и причиняемый при этом вред правам граждан является наименьшим из возможных<sup>2</sup>.

Вместе с тем целесообразно разработать целую систему гарантий законного и обоснованного установления и действия ограничений прав с целью применения соразмерных ограничительных мер охраняемому общественному интересу. Потребность в подобных гарантиях заключается, прежде всего, в том, чтобы такие ограничения не превратились в препятствия для осуществления прав и свобод человека и гражданина, чтобы из необходимого и законного средства они не трансформировались в социально вредные и противозаконные.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что решая проблему установления пределов реализации прав и свобод граждан,

---

<sup>1</sup> Устинов В.С. Права человека и критерии их ограничения // Права человека и проблемы обеспечения законности: межвуз. сб. науч. тр. М., 1993. С. 8-9.

<sup>2</sup> Опалева С.А. О критериях и принципах допустимого ограничения прав граждан // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 1. С. 46-49.

законодатель должен руководствоваться не только существующей системой международного и национального законодательства, но и нормами морали, общими принципами и сущностью права.

Таким образом, теоретический подход к ограничениям прав и свобод человека и гражданина, анализ их существенных признаков и видов, целей, оснований и пределов позволяют не только продвинуться в понимании этого института, но и гораздо увереннее использовать его в законодательной, правоприменительной практике, в упорядочивании общественных отношений, в определении меры свободы для различных субъектов права.

### ***§ 1.3. Принципы государственно-правового обеспечения ограничений прав и свобод человека и гражданина***

Создание ООН и принятие ее Устава положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в области обеспечения прав человека. Именно Устав ООН явился «первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы широкого развития сотрудничества государств по правам человека»<sup>1</sup>.

Историческим прогрессом по пути становления межгосударственной концепции прав и свобод человека явилось принятие ООН 10 декабря 1948 г. Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>. Бесспорно, что данная Декларация стала первым международным документом, провозгласившим социальную справедливость для всех, запрет дискриминации, на свободных и достойных человека условиях, явилась «совестью мира, нравственным эталоном человечества»<sup>3</sup>. В целом благодаря Декларации, которую многие государства положили в основу своих конституций

---

<sup>1</sup> Карташкин В.А. Права человека и развитие международного права // Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма: Инфра-М, 1999. С. 464.

<sup>2</sup> См.: Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

<sup>3</sup> Саидов А.Х. Общепризнанные права человека: учеб. пособие / под ред. И.И. Лукашука. М.: МЗ Пресс, 2002. С. 3.

и национальных законов, в т.ч. в области прав человека, появился «уникальный комплекс международных и международно-правовых стандартов и норм»<sup>1</sup>, который часто обозначают образным выражением Международный билль о правах. Это символическое название охватывает Всеобщую декларацию прав человека и универсальные международно-правовые акты – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.)<sup>2</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)<sup>3</sup>, а также два факультативных протокола к последнему пакту.

Перечисленные и иные международные правовые документы международного и регионального характера, закрепляющие права и свободы личности, по мнению С.А. Бурьянова, включают в себя определенный, в основном повторяющийся, но тем не менее постоянно расширяющийся набор таких прав и свобод, ставших в силу этого международно-правовым стандартом<sup>4</sup>. Соответственно, в каждом подобном нормативном правовом акте закреплены и некоторые стандарты ограничений прав и свобод человека.

Представляется справедливой существующая в юридической науке точка зрения о том, что в международном праве можно выделить как минимум два направления, связанных с ограничениями прав.

К первому относятся договоры между государствами, регламентирующие отношения на уровне правительств или отдельных органов и организаций, в которых используются ограничения конкретного плана – обязанности, пошлины, квоты,

---

<sup>1</sup> Тиунов О.И. Конституционные права и свободы в свете требований общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 531.

<sup>2</sup> Об экономических, социальных и культурных правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 2.

<sup>3</sup> О гражданских и политических правах: Международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 2.

<sup>4</sup> Бурьянов С.А. Правовые основы, сущностное содержание и гарантии свободы совести // Государство и право. 2001. № 2. С. 22.

пределы и так далее, а ко второму – общие принципы права, которые определяют отношения между государством и человеком<sup>1</sup>.

В современной юридической науке при классификации принципов принято традиционно подразделять их на международные и внутригосударственные. Однако исследование принципов ограничений прав и свобод человека и гражданина показало, что они имеют свои особенности, заключающиеся в том, что внутригосударственные принципы ограничений прав и свобод личности в большинстве своем совпадают с международными принципами ограничений прав и свобод. Объяснением этому служит то, что национальное законодательство современных демократических государств развивается на основе приоритета норм международных правовых документов. Следовательно, принципы ограничений прав и свобод, содержащиеся в международных правовых актах, в большинстве случаев находят свое отражение во внутригосударственных нормативных правовых актах.

Учитывая изложенное, целесообразно рассмотреть принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина через призму их общепризнанности.

Прежде всего, следует заметить, что термин «принцип» заимствован в XVIII в. из французского и немецкого языков и восходит к латинскому (*prīncipiūm* – начало, основа)<sup>2</sup>. Лексическое значение оценочного понятия «принцип» – «основа», «начало», «основоположение», «руководящая идея», «основное правило поведения»<sup>3</sup>. Таким образом, именно принципы играют ключевое положение в формировании всех правовых явлений, в т.ч. ограничений прав и свобод человека и гражданина, отражая реальную потребность в их возникновении, применении, и, по образному выражению Д.А. Керимова, «сформулированы историческим опытом человечества и воплощают в себе представле-

---

<sup>1</sup> Приходько И.М. Ограничения в российском праве (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 18.

<sup>2</sup> Шанский Н.М., Боброва Т.А. Этимологический словарь русского языка. М.: Прозерпина, 1994. С. 254.

<sup>3</sup> Прохоров А.М. Большой энциклопедический словарь. М.; СПб.: Большая рос. энцикл., Норинт, 1997. С. 60.

ния о справедливости, гуманности, организации и порядке общественной жизнедеятельности»<sup>1</sup>.

Само понятие «принцип» является по большей части философским и обозначает теоретическое обобщение наиболее существенного, типичного, первоначального, руководящую идею, основное правило поведения, лежащее в основе какой-либо системы. Обращаясь к логическому пониманию, «принцип» есть центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован<sup>2</sup>.

Известный российской правовед А.М. Васильев отмечает, что принципы права не являются по своему характеру произвольными началами, они объективно обусловлены экономическим и социально-политическим строем общества, существующей в той или иной стране социально-классовой природой государства и права, характером господствующего в стране государственного и политического режима, основными принципами построения и функционирования политической системы того или иного общества<sup>3</sup>.

Следовательно, и принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина являются реальным отражением сущности и социального назначения Российского государства, существующим экономическим базисом, сформировавшимся политическим режимом формы государства.

В российской юридической литературе выделяют следующие понятия «принципов права». Так, при формулировании категории «принципы права» К.В. Ведяхина представляет его как идеи, отражающие сущность, назначение, закономерности, тенденции развития российского права, закрепленные либо прямо, либо косвенно в правовых нормах<sup>4</sup>. Заслуживает внимания позиция В.Т. Кабышева, который считает, что «принцип – это та-

---

<sup>1</sup> Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. В 3. Т. 1: Социология права. М.: Современный гуманитарный университет, 2001. С. 119.

<sup>2</sup> Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 362.

<sup>3</sup> Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 216-217.

<sup>4</sup> Ведяхина К.В. Основные нравственно-этические и социально-политические принципы российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 12.

кое начало, руководящая идея, в которой проявляются объективные закономерности, тенденции, потребности общественного развития... Принципы являются продуктом человеческого сознания, они должны отражать объективную реальность, общественную жизнь, соответствовать тенденциям социально-политического развития общества и государства»<sup>1</sup>. По мнению С.Г. Каргополова и И.Ю. Юшкевича, «принципы права выражают его идеальное состояние, то есть то, какими должны быть действия и отношения людей... не требуют какого-либо обязательного закрепления в нормах права, но если это имеет место, мы видим удачное сочетание идеи и практики»<sup>2</sup>. Аналогичного мнения придерживается и Л.С. Явич, согласно которому некоторые принципы могут формироваться, совершенствоваться и действовать, не будучи до определенного времени четко выраженными в законодательстве, могут функционировать в сфере судебной практики и правовых обычаев (традиций), в области складывающихся комплексов субъективных прав и конкретных правоотношений, хотя, конечно, оптимальный вариант заключается в наиболее полном закреплении основных начал в конституционном законодательстве<sup>3</sup>.

Кроме того, многими научными деятелями традиционно применяются два оценочных понятия – «правовой принцип» и «принцип права», которые чаще всего употребляются как синонимы. По этому поводу С.С. Алексеев пишет, что «те начала, которые еще не закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов. Они являются лишь идеями (началами) правосудия, научными выводами, но не принципами права»<sup>4</sup>. Вышеприведенную точку зрения разделяет и Е.А. Лукашова: «...правовые принципы тождественны... принципам права, а различие между ними может быть проведе-

---

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. Конституционные вопросы. Саратов, 1979. С. 71.

<sup>2</sup> Каргополов С.Г., Юшкарев И.Ю. О проблеме принципов и признаков общей теории права // История государства и права. 2004. № 6. С. 2.

<sup>3</sup> Явич Л.С. Право развитого социалистического общества: сущность и принципы. М., 1978. С. 149-150.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: курс лекций: в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. Т. 1. С. 103.

но лишь условно, поскольку, будучи воплощенными в системе права, правовые принципы остаются принципами правосознания и оказывают воздействие на функционирование всей системы правового регулирования»<sup>1</sup>.

Вместе с тем многие исследователи, специализирующиеся в общей теории права, разграничивают оценочные понятия «правовой принцип» и «принцип права» как раз в зависимости от законодательного закрепления. Так, Е.В. Скурко высказывает следующую точку зрения: «...по критерию нормативности или формальных принципов в нормативно-правовом акте может появиться разграничение категорий “правовой принцип” и “принцип права” (имея в виду нормативность последнего)»<sup>2</sup>. Весьма показательным с этой точки зрения является мнение Л.А. Тихомирова: «...должен же... чем-нибудь руководствоваться сам законодатель, давая или не давая личности права или определяя какие-либо действия как ее обязанность?»<sup>3</sup>. Безусловно, только в случае законодательного закрепления в нормативных правовых актах принципы права имеют адекватную и эффективную работоспособность в конкретной сфере правовых отношений. Применение же незакрепленных в законодательстве принципов права для принятия определенных юридических решений является как минимум недопустимым.

В конституционном праве и судебской практике различных государств под «общепризнанными принципами и нормами международного права» понимаются принципы и нормы общего международного права, т.е. правила поведения, признанные универсальными всеми или большинством государств, для решения постоянно растущего числа проблем, затрагивающих интересы человечества в целом и требующих для своего решения участия максимально широкого круга государств, принадлежащих к различным социально-экономическим системам.

Общепризнанные принципы международного права закрепляются в различных источниках: например, Декларации о прин-

---

<sup>1</sup> Лукашова Е.А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970. № 6. С. 21.

<sup>2</sup> Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства // Правоведение. 2006. № 2. С. 56.

<sup>3</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: ГУП «Облиздат»; ТОО «Алир», 1998. С. 569.

ципах международного права 1970 г., Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. и т.п. При этом общепризнанные принципы обладают признаком взаимосвязанности. Так, в Декларации о принципах международного права 1970 г. говорится, что «при толковании и применении... принципы являются взаимосвязанными, и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов»<sup>1</sup>. Аналогично в Заключительном акте подчеркивается, что изложенные принципы будут «применяться при интерпретации каждого из них с учетом других»<sup>2</sup>.

Таким образом, учитывая характер принципов, содержащихся в международно-правовых актах, при установлении общепризнанных принципов и норм, регулирующих ограничения прав и свобод человека и гражданина, необходимо установить систему международных правовых актов, содержащих подобные ограничения. Как было замечено, Конституция Российской Федерации включила в правовую систему России только те общепризнанные принципы и нормы, которые Россия признает в качестве таковых<sup>3</sup>, при этом эти принципы и нормы должны быть закреплены «...во внутреннем праве, в акте ратификации или в межгосударственном договоре»<sup>4</sup>.

Положение ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации определяет: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если

---

<sup>1</sup> Декларации о принципах международного права 1970 г. URL: <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/deklmegd.htm> (дата обращения: 05.02.2015).

<sup>2</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. URL: <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=29521> (дата обращения: 07.03.2015).

<sup>3</sup> Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России, практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. № 11. С. 115-125; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 28-41; Марочкин С.Ю. Юридические условия действия норм международного права в правовой системе Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 53.

<sup>4</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 23.

международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации определил, что общепризнанные принципы и нормы международного права закреплены в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах)<sup>1</sup>.

В то же время до сегодняшнего дня нет ответа о содержании категории «общепризнанные принципы и нормы международного права» в актах официального толкования. В итоге такой неопределенности принципы в правовой системе формируются без глубоких обоснований, а правоприменитель попадает в нелегкое положение по поводу того, какой акт, в какой форме и когда применять. В сложившейся ситуации конституционная гарантированность прав и свобод, согласно общепризнанным принципам и нормам, представляется достаточно иллюзорной<sup>2</sup>.

По общему правилу принципы права, прежде всего, призваны служить ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности всех без исключения государственных органов. Причем именно неукоснительное соблюдение принципов права обеспечивает нормальное и единообразное формирование всей правовой системы в целом и в области ограничений прав и свобод человека и гражданина в частности.

В современной науке до сих пор нет единого мнения относительно понятия, перечня и классификации общепризнанных

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

<sup>2</sup> Ильясов Б.Б. Международно-правовые нормы в сфере защиты прав и свобод человека как составная часть правовой системы России // Обеспечение прав и свобод личности в деятельности органов внутренних дел: мат-лы Всероссийской научно-практической конференции. Калининград: Калининградский юрид. ин-т МВД России, 2000. С. 27-29.

принципов. Причем одни авторы склонны определять большее число положений принципами, другие – меньшее<sup>1</sup>. Тем не менее следует отметить, что практически все ученые относят к общим признакам принципов права: нормативность, универсальность, высокую степень обобщенности, решающую роль в определении направлении правового регулирования во всех отраслях российского права<sup>2</sup>.

Вопрос о принципах ограничений прав и свобод есть часть более общей темы принципов права. К сожалению, в юридической науке и само понятие «принципов ограничений прав и свобод человека и гражданина» также не имеет ясной научной дефиниции, четких сущностных, типовых, функциональных характеристик. Так, Д.С. Сапарбаева называет принципы правилами ограничений прав и свобод, образующими конституционный принцип ограниченности ограничений прав и свобод<sup>3</sup>, А.В. Должиков использует такой термин, как «критерии допустимости ограничения прав»<sup>4</sup>, А.А. Подмарев – «основы», однако в определении основ он использует термин «принципы»<sup>5</sup>, Д.И. Дедов в своем исследовании изучает «принцип соразмерности ограничения прав»<sup>6</sup>.

Вместе с тем в научной литературе все же чаще используется термин «принципы ограничений прав человека». Вероятно, это

---

<sup>1</sup> Напр.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 32; Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 73; Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978. С. 141; Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 96.

<sup>2</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 53.

<sup>3</sup> Сапарбаева Д.С. Конституционно-правовые основы защиты прав и свобод человека в Республике Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 1999. С. 21.

<sup>4</sup> Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 82.

<sup>5</sup> Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. С. 98.

<sup>6</sup> Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. М.: Юрист, 2002. С. 67.

связано с тем, что в зарубежных исследованиях, а также в деятельности международных органов контроля в области прав человека употребляется категория «принципы»<sup>1</sup>. Так, одна из глав исследования специального докладчика Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Эрики-Ирены А. Даес «Свобода личности в праве»<sup>2</sup> так и называется: «Принципы, лежащие в основе ограничений прав и свобод человека».

Лексическое рассмотрение употребляемых, таким образом, терминов «критерии», «основы», «правила» и «принципы» также диктует целесообразность употребления понятия «принципы». Поскольку категория «критерии» имеет отношение к оценке структурных элементов самого явления, «основы» охватывают не только принципы ограничения прав человека, но и теоретическое обоснование применения ограничительных мер, «правила» более относятся к предписаниям, устанавливающим порядок событий. В то же время соблюдение принципов, безусловно, является одновременно критерием допустимости ограничений, однако понятие «критерии» не в состоянии охватить всей сложности устройства принципа, включающего в себя ряд различных составляющих<sup>3</sup>. Таким образом, лишь принципы содержат в себе исходные положения какой-либо теоретической программы и полнее всего передают значение позиций, применяемых к ограничениям прав человека<sup>4</sup>.

Исходя из изложенного представляется предпочтительным понимать термин «принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина» как фундаментальные положения, которые

---

<sup>1</sup> Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб.: Изд-во Юридический центр «Пресс», 2004. С. 876.

<sup>2</sup> Свобода личности в праве. Исследование по вопросу об обязанностях личности перед обществом и ограничениях прав и свобод человека по статье 29 Всеобщей декларации прав человека / подготовлено Эрикой-Иреной А. Даес. Нью-Йорк, 1993. С. 118.

<sup>3</sup> Мектепаева С.К. Принципы ограничения прав и свобод человека и гражданина. URL: <http://daily.zakon.kz/86548-principy-ogranichenija-grav-i-svobod.html> (дата обращения: 07.02.2010).

<sup>4</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 307, 463, 577.

на основе идей справедливости и свободы обеспечивают (призваны обеспечивать) соблюдение необходимого равновесия между интересами личности, общества, государства.

Однако, как было отмечено выше, для признания тех или иных руководящих идей правовыми принципами все же требуется их официальное закрепление, в частности в Конституции Российской Федерации, т.е. идеи и установки должны быть облечены в высшую нормативную правовую форму. Следовательно, принципы выступают не только в качестве руководящих идей, но также в виде общих правил, определяющих направление деятельности субъектов права<sup>1</sup>.

Принимая во внимание, что в международно-правовых документах зафиксированы положения, основанные на концепции естественного права и содержащие общепризнанные «стандарты<sup>2</sup> прав и свобод человека»<sup>3</sup>, а следовательно, стандарты их

---

<sup>1</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 52.

<sup>2</sup> По мнению С.В. Бахина, термин «стандарты» применительно к обязательствам в сфере прав человека не вполне корректен. Автор считает, что под стандартом обычно понимается типовой «образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов», и в этом смысле нормы по правам человека едва ли можно считать эталоном, поскольку в них положения, относящиеся к тому или иному правомочию человека, регулируются, как правило, в самом общем виде. Это обусловлено неизбежностью конфликта между исчерпывающей государственной регламентацией положений по правам человека с теми положениями, которые уже существуют в законодательстве других государств. Возможность достижения согласия при создании норм по правам человека собственно и базируется на регламентации правового статуса личности самым общим образом, оставляя за национальным законодателем право уточнять и детализировать данные положения. См.: Бахин С.В. Всеобщая декларация прав 1948 г.: от каталога прав человека к унификации правового статуса личности // Правоведение. 1998. № 4. С. 6.

<sup>3</sup> Р.А. Мюллерсон отмечает, что в настоящее время принято называть все международные нормы в области прав и свобод личности международными стандартами. Этим термином охватываются весьма разнообразные нормы, такие как правила международных договоров, резолюции международных организаций, политических договоренностей. См.: Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 31.

ограничений<sup>1</sup>, соблюдение которых обязательно для России (например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Резолюция VIII Конгресса ООН по предотвращению преступности и обращению с правонарушителями 1990 г.).

Однако национальное законодательство, развивая свои положения, опирается не только на принципы, содержащиеся в международных нормативных актах, но и вырабатывает собственные основополагающие начала, которые признаются его принципами. Они либо совпадают с международными принципами, либо, отражая некоторое своеобразие, носят по отношению к международным принципам подчиненный характер.

Кроме того, принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, должны быть: а) необходимыми и соразмерными конституционно признаваемыми целями таких ограничений; б) при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; в) публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в т.ч. прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само су-

---

<sup>1</sup> Точка зрения, согласно которой в международном праве существуют именно стандарты ограничения прав и свобод, разделяется Г.В. Игнатенко, В.Е. Чиркиным, А.В. Малько. См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 96; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. Саратов, 1994. С. 72.

щество конституционного права, с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации<sup>1</sup>.

В трудах ученых представлены следующие принципы ограничений прав и свобод личности. Так, Л.Я. Морозова, анализируя социальную и правовую природу ограничений политических прав и свобод, выделяет следующие принципы: целесообразность (оптимальные как по форме, так и по объему ограничения с точки зрения наличия или отсутствия объективных потребностей); демократизм (не с целью ущемления прав одних и расширения прав других субъектов, а лишь с целью защиты интересов личности, общества и государства); законность (устанавливаются только законом, а не подзаконными актами); минимальная достаточность (в той мере, в какой это необходимо); единство (в соответствии с едиными для всех требованиями, без предпочтения отдельным субъектам); дифференцированность (степень и характер ограничений определяется их правовым статусом, а также особыми политическими или криминогенными особенностями в момент реализации (военное положение, чрезвычайное положение и т.д.))<sup>2</sup>.

Рассматривая конституционные основы ограничений прав и свобод личности, А.А. Подмарев относит к числу их принципов положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие следующие руководящие идеи: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и уважение достоинства личности (ст. 2 и ч. 1 ст. 2); соответствие ограничений конституционным целям (ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56); соразмерность ограничений конституционным целям (ч. 3 ст. 55); равенство ограничений прав и свобод (ч. 2 ст. 19); запрет на ограничение прав и свобод по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19); требование определенной

---

<sup>1</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>2</sup> Морозова Л.Я. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 57.

правовой формы закрепления ограничений (ч. 3 ст. 55 и ч. 1 ст. 56); соответствие ограничений прав и свобод международным стандартам (ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17)<sup>1</sup>.

Из всего многообразия принципов ограничений прав и свобод человека и гражданина особо выделяется ряд основных, тесно взаимосвязанных, взаимопроникающих и взаимно обуславливающих, соблюдение которых, во-первых, обеспечит оптимальный баланс интересов субъектов правового ограничения, и которыми, во-вторых, обязан руководствоваться субъект установления правовых ограничений. К числу вышеуказанных принципов отнесем следующие: всеобщего уважения прав и свобод человека и гражданина, законности и допустимости ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом, формального равенства, справедливости, соразмерности, целесообразности.

Считаем возможным констатировать, что из всего перечня принципов ограничений прав и свобод человека и гражданина исходным, безусловно, является принцип всеобщего уважения прав и свобод человека и гражданина. Неслучайно данный принцип нашёл своё конституционное закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации, где сказано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Таким образом, суть указанного положения сводится к следующему: правовое государство должно последовательно исполнять своё главное предназначение – гарантировать каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. Речь идёт о такой системе социальных действий, при которой права человека и гражданина являются первичными, естественными, в то время как возможность отправления функций государственной власти является вторичной, производной. Подтверждением тому служат закрепленные в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации основания и цели ограничений прав и свобод, а также ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц.

---

<sup>1</sup> Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. С. 12.

Принцип всеобщего уважения прав человека и основных свобод реализуется международным сообществом государств как один из фундаментальных принципов международно-правовой защиты человека, что приобретает все большее значение в интернациональном сотрудничестве государств.

Устав ООН явился первым в истории международных отношений договором, который закрепил обязанность государств соблюдать и уважать основные права и свободы человека. В данном документе обязательства государств по соблюдению прав человека изложены в самой общей форме. Так, в преамбуле Устава члены ООН подтвердили «веру в основные права человека... в равноправие мужчин и женщин». В статье 1 в качестве цели членов Организации говорится о сотрудничестве между ними «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии»<sup>1</sup>. Важнейшее значение имеет ст. 55 Устава, согласно которой «ООН содействует: повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития... всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех»<sup>2</sup>. На основании положений данного международно-правового акта страны-участницы Организации стремятся конкретизировать нормативное содержание принципа всеобщего уважения прав человека, поскольку непосредственная регламентация и защита прав и свобод человека по-прежнему остается сугубо национальной правовой политикой.

Таким образом, принцип всеобщего уважения прав человека должен реализовываться через обязанность каждого государства обеспечивать права и свободы человека и действовать в отношении всех лиц без допущения какой-либо дискриминации. Следовательно, неуклонное следование рассматриваемому принципу при ограничении прав человека и гражданина соответствует одному из важнейших положений Основного закона Российского государства о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Кроме того, следует также отметить, что реализация принципа всеобщего уважения прав и свобод

---

<sup>1</sup> Устав ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/> (дата обращения: 12.04.2010).

<sup>2</sup> Там же.

человека и гражданина является истинным признаком демократического режима, потому как государство, в котором права человека грубо попираются, демократическим не может быть априори.

Принцип законности и допустимости ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом закреплен в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. Так, все без исключения международные правовые акты единственным основанием ограничений прав называют закон. Принцип законности ограничений прав и свобод предполагает, во-первых, строгое соблюдение всех необходимых правовых процедур при введении ограничений абсолютно всеми субъектами правовых отношений. Во-вторых, содержанием данного принципа являются требования, содержащиеся в международных и внутригосударственных российских нормативных правовых актах и документах о том, что ограничения должны быть «предусмотрены (установлены) законом» или введены «федеральным законом».

Как уже ранее отмечалось, впервые принцип законности закрепила Всеобщая декларация прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом» (п. 2 ст. 29). Приведенное положение Декларации дублируется также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах: «...государство может устанавливать только такие ограничения... прав, которые определяются законом»<sup>1</sup>. Часть вторая ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит: «Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm> (дата обращения: 12.04.2016).

<sup>2</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm> (дата обращения: 12.04.2016).

Однако конституционное требование введения любых ограничений прав и свобод человека и гражданина исключительно федеральным законом, к сожалению, далеко не всегда выполняется. Например, Чрезвычайное положение на всей территории страны или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом обеим палатам Федерального Собрания<sup>1</sup>. Разумеется, можно утверждать, что понятие «введение ограничений только на основе федерального закона» в Конституции Российской Федерации употреблено в широком смысле и включает в себя любые нормативные акты государственных органов власти. Однако регулирование такого важнейшего института, как права человека и гражданина, предполагает абсолютно точные формулировки, и, следовательно, установление указом Президента ограничений прав и свобод человека и гражданина как минимум противоречит Конституции Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что исключительная прерогатива на установление ограничений права и свободы человека и гражданина (причем закрепленных не только в Конституции Российской Федерации) принадлежит актам высшей юридической силы – федеральным законам. Остальные нормативные правовые акты могут лишь конкретизировать эти ограничения, не выходя за их пределы.

В то же время серьезным нарушением рассматриваемого принципа является «принятие ведомственных инструкций, призванных регламентировать порядок реализации законов, а на практике приводящих к созданию дополнительных препятствий для осуществления гражданами своих прав, т.е. под видом установления и конкретизации процедуры применения ограничений ведомственные нормативные акты нередко вводят дополнительные (неправовые) ограничения прав личности. Кроме того, данные нормативные правовые акты малодоступны для ознакомления, в ряде случаев сохраняется фактически закрытый характер

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

этих документов, отсутствует процедура оценки их соответствия Конституции Российской Федерации и законам»<sup>1</sup>.

Реальным и планомерным обеспечением реализации принципа законности ограничений прав и свобод человека и гражданина должны выступать соответствие международным правовым актам и его единое применение, поскольку именно от этого зависит эффективное регулирование ограничений прав личности. Данное положение тем более приобретает значение, т.к. одной из важных задач, стоящих перед нашей страной, является создание и налаживание работы институтов, обеспечивающих взаимодействие личности, гражданского общества и государства, что является условием «социального равновесия, разумного и устойчивого»<sup>2</sup>.

Одним из важнейших, всеобщих, применимым в т.ч. к ограничениям прав и свобод личности, является принцип формально-юридического равенства, выражающий сущность права как особого социального явления<sup>3</sup>. Равенство субъектов прав и свобод человека и гражданина прямо или косвенно закреплено в целом ряде статей Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 19 Конституции Российской Федерации провозглашается, что все равны перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Однако сложно согласуется с данным принципом включение в ст. 63 УК Российской Федерации (обстоятельства, отягчающие наказание) такого обстоятельства, как совершение умышленного преступления сотрудником органов внутренних дел. Если говорить о том, что данная мера призвана обеспечить дополнительные гарантии личности от произвола лиц, облеченных властью, то вполне резонно возникает вопрос, почему к числу обстоятельств, отягчающих деяние, не отнесена принадлеж-

---

<sup>1</sup> Барбин В.В. Конституционно-правовые основания ограничения основных прав и свобод человека и гражданина ... С. 60.

<sup>2</sup> Нириг С. Свобода: обещание и угроза. М., 1966. С. 35.

<sup>3</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1999. С. 17.

ность граждан к иным правоохранительным структурам (прокуратуры, федеральной службы безопасности, судей и т.д.).

Подобное правовое регулирование ведет к дискриминации правопользователей, что означает нарушение конституционного принципа равноправия. Поэтому, когда мы говорим о том, что федеральным законом можно ограничить права, закрепленные в Конституции Российской Федерации, надо четко понимать, что такие ограничения не могут выходить за рамки тех пределов осуществления прав и свобод, которые очерчены в Конституции Российской Федерации. В данном случае это значит, что они не должны нарушать принцип формально-юридического равенства субъектов этих прав.

В то же время с позиции целесообразности, памятуя о недавних громких преступлениях, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, принятие подобных мер законодательного характера вполне оправданно. Однако, с одной стороны, существует объективная необходимость ограничений основных прав и свобод личности в целях обеспечения интересов общества в целом или прав и свобод других лиц, с другой – важно учитывать, что возможность ограничений прав и свобод «всегда таит в себе угрозу если даже не злоупотреблений, то, во всяком случае, принятия несоизмеримых охраняемому общественному интересу ограничительных мер»<sup>1</sup>.

Введение этой нормы в Уголовный кодекс Российской Федерации состоялось относительно недавно, но сразу вызвало критику со стороны научного сообщества. Большинство справедливых замечаний касается несоответствия п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ конституционному принципу равенства перед законом и судом, поскольку сотрудники иных правоохранительных органов остаются в привилегированном положении по отношению к сотрудникам органов внутренних дел. При этом критиками не отрицается сама идея установления специальногоотягчающего обстоятельства при совершении сотрудником органа внутренних дел умышленного преступления, что также подчеркивает специфику правового статуса последних. Аналогичное специфическое правовое положение сотрудников органов внутренних

---

<sup>1</sup> Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. М., 1991. С. 86.

дел отмечает также Конституционный Суд Российской Федерации, указывая, что на них «возложена исключительная по своему объему и характеру – даже в сравнении с сотрудниками иных правоохранительных органов – ответственность по защите жизни и здоровья граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка»<sup>1</sup>. Тем не менее п. 4 ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплено, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

Механизм правового регулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел должен, прежде всего, строиться на принципе соразмерного соотношения усиления гарантий их социальной и правовой защищенности и существующих мер ответственности за совершение правонарушений. Соблюдение данного принципа призвано обеспечить эффективную деятельность сотрудников органов внутренних дел, с одной стороны, и исключить чрезмерное правовое воздействие на них, с другой стороны.

Закрепление в универсальных международных правовых актах целей ограничений прав и свобод личности корреспондирует принципу их целесообразности. Как указано во многих документах международного и внутригосударственного характера, ограничения прав и свобод вводятся с определенными целями, которые должны иметь законный характер. Так, согласно Всеобщей декларации прав человека, «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и

---

<sup>1</sup> По запросу Лабитнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе»<sup>1</sup>.

Аналогичные цели ограничений прав и свобод личности законодательно закреплены также в Пакте о гражданских и политических правах (п. 3 ст. 12; п. 3 ст. 19; п. 2 ст. 22) и других международных правовых документах.

В русском языке под целесообразностью понимается такое свойство явления, которое выражает его причинную обусловленность, закономерность, внутреннюю оправданность<sup>2</sup>. Вместе с тем в теории права отмечается, что «принцип целесообразности в правоприменительной деятельности означает учет конкретных условий применения того или иного нормативного правового акта, принятие во внимание специфики сложившейся ситуации в момент вынесения решения, выбор наиболее оптимального варианта реализации правовых требований в тех или иных конкретных обстоятельствах»<sup>3</sup>.

Категория целесообразности в современной научной мысли не получила должной теоретической разработки не только в области ограничений прав и свобод человека и гражданина, но и во всей юридической науке. Между тем, имея свое философское происхождение, понятие целесообразности наполняется собственным содержанием в институте ограничения прав и свобод человека и гражданина. Суть такого содержания, прежде всего, в тщательной обоснованности ограничений прав и свобод человека и гражданина и их практической реализации.

Таким образом, применительно к институту ограничений прав и свобод человека и гражданина принцип целесообразности означает внутреннюю оправданность, соответствие поставленной цели, разумность применяемых ограничительных мер.

Содержанием принципа целесообразности ограничений прав и свобод личности является, во-первых, применение ограниче-

---

<sup>1</sup> Всеобщая Декларация прав человека 1948 г. URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm> (дата обращения: 12.0.2016).

<sup>2</sup> Словарь русского языка. В 4 т. / под ред. А.П. Евстигнеевой. М.: Русский язык, 1985-1988. Т. 4. С. 636.

<sup>3</sup> Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. / под ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т. 2. С. 281.

ний только для тех целей, ради которых они вводятся, выход за пределы указанных целей ограничения неправомерен. Во-вторых, перечень целей ограничения прав носит закрытый характер, а сами цели не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению гражданских, политических и иных прав, гарантированных личности федеральным законодательством.

Кроме того, одним из важнейших принципов ограничений прав является принцип справедливости, который заключается в соблюдении устанавливающим ограничения субъектом представлений о морали и нравственности, добре и зле, сложившихся в определенную историческую эпоху в конкретном обществе. При характеристике справедливости учитывают понимание общечеловеческих ценностей, связь права с моральными и нравственными явлениями. Попытки дать определение справедливости предпринимались и продолжают предприниматься научными деятелями юридических, философских, психологических, биологических и других наук.

Изначально термин «справедливость» имеет два различных значения. Рассматривают «процессуальную»<sup>1</sup> справедливость, подразумевающую объективность, относящуюся к результату или решению, достигнутому благодаря правильно функционирующему механизму отправления закона. Во втором случае речь идет о «моральной» справедливости – это обращение к критерию или некой совокупности ценностей, которые считаются более высокими, чем те, которые нашли воплощение в законе.

Конечная цель «процессуальной» справедливости – сделать возможным осуществление «моральной» справедливости, однако «процессуальная» справедливость не может принудить к «моральной» справедливости. В данном случае представляет интерес точка зрения И. Канта: «Но горе законодателю, который установления, направленные на этические цели, захочет осуществить путем принуждения! Таким путем он не только создал бы нечто прямо противоположное этическому, но подорвал бы и сделал неустойчивыми даже политические основы»<sup>2</sup>. Действи-

---

<sup>1</sup> Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. URL <http://www.krudosvet.ru> (дата обращения: 02.06.2016).

<sup>2</sup> URL: [http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/ekonomika\\_i\\_pravo/spravedlivost.html](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/spravedlivost.html) (дата обращения: 07.06.2010).

тельно, в условиях «процессуальной» справедливости человек свободен осуществить «моральную» справедливость, а достижение свободы быть моральным есть осуществление юридической и политической справедливости.

Английский философ И. Бентам о юридической справедливости писал, что «суть дела в том, что в обществе, сколько-нибудь цивилизованном, все права, которыми может обладать человек, все его надежды и радости, связанные с этим обладанием, могут быть выведены единственно из закона»<sup>1</sup>. Таким образом, справедливость выступает принципом порядка, создающим условия для равенства людей и позволяющим им реализовать свой нравственный потенциал, как бы ни определяли для себя люди свои конкретные моральные обязанности.

С точки зрения права справедливость чаще рассматривается как предварительное условие осуществления ценностей и состоит в том, чтобы быть справедливой по отношению к чужой личности как таковой, уважать ее, не вторгаться в сферу ее свободы и не препятствовать созданию культурных ценностей<sup>2</sup>.

Естественно, что исчерпывающего понятия справедливости дать невозможно, поскольку для каждого периода времени характерны свои суждения о справедливости. Тем более затруднительно дать понятие юридической справедливости, поскольку временами она может выражаться через разные категории, порой несовместимые. Так, приоритет прав человека не всегда согласуется с принципом уважения прав других лиц, признание неприкосновенности жилища не отрицает в необходимых случаях его ограничения и т.п. В настоящее время содержание термина справедливость определяют исходя из следующих категорий: общепринятые морально-нравственные нормы, долг, совесть, честность, иные общечеловеческие ценности.

Применительно к праву справедливость может выражаться в виде разнообразных ограничений: обязанностей (возместить ущерб другим лицам), запретов (на совершение действий, могущих причинить ущерб обществу или государству), цензов

---

<sup>1</sup> Бентам И. Границы юриспруденции. Определение границ юриспруденции. URL: [http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye\\_nauki/ekonomika\\_i\\_pravo/spravedlivot](http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/spravedlivot) (дата обращения: 23.09.2010).

<sup>2</sup> Чернов К.А. Принцип равенства как общеправовой принцип российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 23.

(при принятии на государственную службу). Однако чаще всего справедливость в праве рассматривают как принцип, т.е. как базовое мировоззренческое юридическое предписание применения норм права.

Основанием возникновения любого правового явления является социальная потребность в формировании общественных отношений для решения задач ненасильственного согласования разнонаправленных интересов общества. Соответственно, основанием возникновения принципа справедливости ограничений прав и свобод человека и гражданина является потребность разрешения социальных противоречий, связанных с реализацией прав населением, путем применения правовых норм и с учетом его интересов. Следовательно, содержанием принципа справедливости ограничений прав является соблюдение устанавливающим ограничения субъектом представлений о справедливости, сложившихся в конкретное историческое время в данном обществе.

Кроме того, применительно к исследуемой проблеме справедливость, прежде всего, не должна противоречить законности; поскольку действует юридическое правило: что незаконно, то несправедливо. Следующей одной из наиболее важных черт принципа справедливости ограничений прав и свобод является недопущение их чрезмерности. Однако именно принципом справедливости при применении ограничений прав и свобод очень часто манкируют. В основном это происходит при столкновении интересов личности и государства. В связи с этим С.А. Горшкова указывает на то, что «и в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и в других документах Совета Европы, как и в Конституции и в других законодательных актах Российской Федерации, гражданские права находятся в подчиненном по отношению к интересам государства положении»<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание тот факт, что из решений ранее действовавшей Европейской комиссии и Европейского суда по правам человека следует все же несомненный приоритет госу-

---

<sup>1</sup> Горшкова С.А. Дерогация по Европейской конвенции и Россия // Московский журнал международного права. 1999. № 4. С. 83-84, 96.

дарственных интересов при оценке вводимых национальным законодательством ограничений отдельных прав и свобод<sup>1</sup>.

Так, международные договоры о правах человека разрешают государствам-участникам вводить при определенных условиях правовые нормы, ограничивающие реализацию некоторых прав, а также в случае возникновения на их территории чрезвычайных обстоятельств отступать от выполнения взятых на себя международных обязательств по защите прав человека и основных свобод и приостанавливать действие национального законодательства в этой области. Отступление от выполнения взятых на себя обязательств при наступлении определенных условий в международно-правовой практике принято называть дерогацией (лат. *derogation* – частичная отмена старого закона)<sup>2</sup>. В связи с этим член бывшей Европейской комиссии по правам человека Дж. Э.С. Фоссет высказал мнение о том, что часто именно эти отступления ведут к нарушению прав человека<sup>3</sup>.

Для исключения со стороны государств злоупотреблений полномочиями в области реализации ограничений прав человека Европейская комиссия по правам человека в период своего существования установила правило «строгого толкования», которое означает, что «никакие другие критерии, помимо тех, что упомянуты... не могут быть основанием для каких-либо ограничений, и что эти критерии, в свою очередь, должны быть истолкованы таким образом, чтобы смысл слов не был расширен по сравнению с общепринятыми значениями»<sup>4</sup>.

Следует заметить, что законодателем принцип справедливости специально не выделен ни в международных правовых актах, ни в Конституции Российской Федерации, но тем не менее находит свое выражение в иных нормах (пример: ст. 29 Декларации прав и свобод человека 1948 г., в виде требования соблюдения прав граждан на справедливое судебное разбиратель-

---

<sup>1</sup> Лукьянцева Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. М., 2000. С. 231.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1998. С. 156.

<sup>3</sup> Цит. по: Домрин А. Институт чрезвычайного положения в зарубежных странах // Международная жизнь. 1993. № 5. С. 154.

<sup>4</sup> European Court of Human Rights: Judgments and decisions. Strasbourg, 26 April 1979 (Souday Tims/UK). Series A. № 30. P. 31. Para. 49.

ство их уголовных, гражданских дел). Вопрос о принципе справедливости ограничения прав и свобод есть часть более общей проблемы правовых принципов.

Общепризнанным является положение о том, что ограничения прав и свобод человека и гражданина не могут являться чрезмерными и должны быть адекватны обстоятельствам, обеспечившим их возникновение. Речь идет о не менее важном по отношению к уже рассмотренным принципу соразмерности (пропорциональности) ограничения прав и свобод человека и гражданина. Следует согласиться с мнением М.В. Баглая, который обращает внимание на то, что примененная в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации формулировка о возможности ограничений прав и свобод человека «в той мере, в которой это необходимо... порождает беспокойство в связи с возможностью слишком широкого толкования этого условия»<sup>1</sup>. Данной точке зрения корреспондирует позиция В.С. Шевцова о том, что «соразмерность... вместе с четко установленными целями ограничений представляет собой критерий правомерности подобных ограничений и должна быть обеспечена федеральным законодательством»<sup>2</sup>.

Наиболее полно сформулировал содержание принципа соразмерности В.Б. Рушайло, который понимает его как адекватность степени и объема ограничений прав и свобод граждан; применение ограничений прав и свобод как чрезвычайной меры только в случаях, когда арсенал мер государственного принуждения, применяемых в обычных условиях, исчерпан; определение в качестве цели чрезвычайных мер по ограничению прав и свобод граждан стабилизации или ликвидации конкретной экстремальной ситуации<sup>3</sup>. Следовательно, возникает необходимость выработки критериев соразмерности на высшем законодательном уровне. Так, Конституционным Судом Российской Федерации высказана правовая позиция, согласно которой принцип соразмерного ограничения прав и свобод, закрепленный в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, означает,

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. С. 167.

<sup>2</sup> Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. М., 2002. С. 270-271.

<sup>3</sup> Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации. М., 2004. С. 114.

что публичные интересы, перечисленные в данной конституционной норме, могут оправдать ограничения прав и свобод при условии их адекватности социально оправданным целям. При этом государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные целям меры<sup>1</sup>.

В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации обращает внимание на то, что «установление ограничений прав и свобод должно быть соразмерно защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства. Эти ограничения должны учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства», а также то, что «принципы определенности и соразмерности требуют установления законодателем четких и разумных временных рамок, допускаемых ограничений прав и свобод»<sup>2</sup>.

Кроме того, существенными составляющими принципа соразмерности являются: минимальность ограничительных мер и сохранение сущности ограничиваемого права, поскольку именно их соблюдение является гарантом реализации конституционного принципа о высшей ценности прав человека. Соблюдение принципа соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина является также одним из основных условий пропорциональности и законности принимаемых государством чрезвычайных мер.

Таким образом, правомерное ограничение прав и свобод личности включает в себя все рассмотренные принципы, которые органично дополняют друг друга, образуя непротиворечивое единство. Так, соблюдение принципа законности невозможно при одновременном игнорировании принципа справедливости ограничений прав и свобод и т.п.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.В. Щелухина: постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-п // Собрание законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3185.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-О // Собрание законодательства РФ. 1998. № 34. Ст. 4368.

Пренебрежение принципами ограничений прав и свобод, как следствие, оборачивается нарушением прав и свобод личности, которая и так в силу каких-либо обстоятельств ограничена в своих правах. Причем нарушения происходят как в ходе законотворческого процесса, так и при реализации нормативных правовых актов, что свидетельствует о необходимости принятия единого Федерального закона «Об ограничениях прав и свобод человека и гражданина», в котором четко была бы изложена структура ограничений прав и свобод, их цели, основания, пределы, а также место, роль и содержание их основных принципов, с одновременным установлением требования обязательного их соблюдения.

Нормы и принципы в области соблюдения конституционно-правовой защиты основных прав человека не могут опускаться ниже уровня международных стандартов<sup>1</sup>. Следует подчеркнуть, что являющиеся для государства обязательными общепризнанные международные принципы и нормы, касающиеся возможного ограничения этим государством прав и свобод личности, распространяются и на те из них, которые могут вообще не содержаться в международных правовых актах, а порождены непосредственно законодательной и иной деятельностью государства. И наоборот, нормы, предусматривающие возможность ограничений прав и свобод человека, могут отсутствовать в правовой системе общества, однако регламентироваться международным правом<sup>2</sup>.

Исследовав нормативную базу, устанавливающую принципы ограничений прав и свобод личности, а также позиции некоторых ученых относительно ведущих принципов ограничений прав и свобод, можно констатировать следующее.

Представляется необходимым ввести в законодательный оборот само понятие «принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина», четко обозначить их сущностные, иерархические, функциональные характеристики, их идеологическую роль в системе правового регулирования института ограничений

---

<sup>1</sup> Верещетин В.С., Даниленко Г.М., Мюллерсон Р.А. Конституционная реформа в СССР и международное право // Советское государство и право. 1990. № 5. С. 14.

<sup>2</sup> Игнатенко Г.В. Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 2. С. 22.

прав и свобод человека и гражданина. Бесспорно, принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина требуют особого внимания законодательной, исполнительной и судебной власти, однако, поскольку они не сформулированы в виде конкретных категорий, а лишь предполагаются из смысла п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, это обстоятельство существенно затрудняет их реализацию.

Следовательно, следует структурировать по социальной приоритетности принципы ограничений прав и свобод человека и гражданина, соответственно, с последующим международным и внутригосударственным их правовым установлением, поскольку пока они законодательно не закреплены, они не подлежат обязательному использованию для принятия конкретных юридических решений.

## **Глава II. Специфика ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел**

### ***§ 2.1. Нормативно-правовые основы общих ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, связанные со специальным правовым статусом***

Специфика службы в органах внутренних дел, как и в иных правоохранительных структурах Российской Федерации, отличается установлением определенных ограничений прав и свобод для лиц, поступающих, проходящих такую службу либо уволенных со службы.

Правовое регулирование ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел имеет комплексный характер и регламентируется следующими нормативными правовыми актами: Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О полиции», Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел»), ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом «О противодействии коррупции» и некоторыми иными нормативными правовыми документами.

Существующий комплекс ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел представляется возможным классифицировать на две большие группы, т.е. на общие ограничения, связанные с их специальным правовым статусом, и специальные ограничения, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности.

Причем общие ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел следует понимать как определяемые национальным законодательством допустимые возможности

вариантов юридически дозволенного поведения в политической, экономической и социальной сферах общественной жизни<sup>1</sup>.

Так, ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел в политической сфере распространяются на членство в политических партиях, на создание политических партий внутри самого ведомства, на свободу слова. В области экономических отношений ограничения прав и свобод сотрудника органов дел касаются занятий предпринимательской деятельностью, возможности внутреннего и внешнего совместительства. В области социальных отношений сотрудники органов внутренних дел ограничены в праве на своевременное и качественное медицинское обслуживание и достойное пенсионное обеспечение.

Рассмотрим указанные ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел более детально.

Среди основных прав и свобод особое место занимают политические права и свободы, обладание которыми является одним из важнейших элементов правового статуса любого гражданина. Политические права и свободы выражают возможности индивида участвовать в политической жизни страны, в управлении делами государства.

Например, Е.А. Лукашева считает, что под политическими правами следует понимать обеспеченную человеку законом и публичной властью возможность участия (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и осуществления государственной власти<sup>2</sup>. Традиционно к данной категории прав и свобод относят: право на свободу мысли и слова; право на объединения, включая право создавать профессиональные союзы; право на мирные собрания; право на участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через своих представителей; право избирать и быть избранными и др.

Прежде всего, следует учитывать, что с 1993 г. в Российском государстве произошла полная трансформация всех сфер жизни, в т.ч. и в области закрепления и реализации политических прав

---

<sup>1</sup> Шаганиян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 94.

<sup>2</sup> Права человека: учебник для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д-р юрид. наук Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2004. С. 151.

и свобод граждан. Именно поэтому в период продолжающегося процесса укрепления вертикали власти с одновременным становлением новых общественных и государственных институтов особенно остро встают вопросы реализации именно политических прав и свобод, а значит, и их правомерного ограничения<sup>1</sup>.

Следует отметить, что международные правовые акты ограничениям политических прав сотрудников правоохранительных органов не препятствуют. Так, в Конвенции Международной организации труда № 87 «О свободе ассоциаций и защите права на организацию» предусмотрено, что трудящиеся, без какого бы то ни было различия имеют право создавать организации, а также вступать в них<sup>2</sup>. Вместе с тем статья 9 той же Конвенции устанавливает, что «национальное законодательство определяет, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции»<sup>3</sup>. Подобные правовые нормы содержатся и в Конвенции Международной организации труда № 98 «Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров». В статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, закрепляющей право каждого человека на свободу ассоциаций, оговорено, что «настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции»<sup>4</sup>. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 22 этого же документа государство вправе вводить законные ограничения поль-

---

<sup>1</sup> Овсянников Р.Н. Конституционно-правовое регулирование политических прав и свобод граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 77.

<sup>2</sup> Конвенция МОТ № 87. URL: <http://www.kadrovik.ru/docs/convention.mot.ot.09.07.48n87.htm> (дата обращения: 17.01.2016).

<sup>3</sup> Конвенция МОТ № 98. URL: <http://www.kadrovik.ru/docs/convension.mot01.07.49n98.htm> (дата обращения: 17.01.2016).

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. URL: <http://www.hand-help.ru/documents/pakt.html> (дата обращения: 04.04.2016).

зования правом на свободу ассоциации с другими лицами для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции<sup>1</sup>.

Ограничения политических прав сотрудников органов внутренних дел выражаются в следующем. Так, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» (п. 6 ч. 3 ст. 4) и Федеральный закон «О полиции» (ч. 2 ст. 7) устанавливают прямой запрет на членство в политических партиях, а также их материальную поддержку и на принятие участия в их деятельности. Кроме того, сотрудники органов внутренних дел не могут быть ограничены в своей деятельности решениями таких партий и общественных объединений, преследующих политические цели. Также в органах внутренних дел не допускаются создание и деятельность политических партий и их организаций, что само по себе, безусловно, оправданно, но не означает ограничений прав сотрудников органов внутренних дел на объединение и участие в политической жизни страны в целом.

В то же время конечная цель запрета на членство в политических партиях сводится к тому, что главным ориентиром деятельности сотрудников органов внутренних дел должны быть государственные, общественные интересы, выраженные в форме закона, а не политические предпочтения.

Однако для соблюдения принципа беспристрастности<sup>2</sup> было бы достаточно положения п. 13 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», закрепляющего ограничение на использование должностных полномочий в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публичное выражение отношения к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности.

Таким образом, отсутствует объективная необходимость ограничивать право сотрудников органов внутренних дел на членство в политических партиях, созданных и действующих вне правоохранительных структур. Кроме того, данное утвер-

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. URL: <http://www.hand-help.ru/documents/pakt.html> (дата обращения: 04.04.2016).

<sup>2</sup> О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // Российская газета. 2011. 8 февр.

ждение согласуется с п. 13 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>, в котором закрепляется необходимость устранения необоснованных ограничений.

Следующим ограничением политических прав сотрудников органов внутренних дел является запрет допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в т.ч. в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности<sup>2</sup>. Фактически положение данной статьи ограничивает свободу слова рассматриваемой категории граждан. Введение данного ограничения противоречит принципу соразмерности ограничений прав и свобод человека и гражданина, поскольку в том же Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» п. 7 ст. 18 на сотрудника возлагается обязанность соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Так, при опросе, проведенном в рамках исследования, более 56% респондентов (действующих сотрудников органов внутренних дел семи регионов Российской Федерации) считают несправедливым подобные ограничения их политических прав и свобод<sup>3</sup>.

Кроме того, проанализировав законодательство, регламентирующее ограничения политических прав и свобод сотрудников правоохранительных ведомств, было установлено их различное содержание. Так, в законодательные акты, регулирующие деятельность большинства правоохранительных органов, включен прямой запрет на создание в их структурах политиче-

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 100.

ских партий и движений. Однако сложно объяснимым является отсутствие подобных ограничений в федеральных законах «О государственной охране»<sup>1</sup>, «О внешней разведке»<sup>2</sup>, «О федеральной службе безопасности»<sup>3</sup>, сотрудникам которых в то же время прямо запрещено членство в политических партиях, общественных объединениях и массовых движениях, преследующих политические цели. Кроме того, аналогичная правовая норма по неясной причине отсутствует в Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде Российской Федерации», законе Российской Федерации «О статусе судей», которые, по идее, должны предъявлять наиболее высокие требования к представителям органов правосудия.

Как следствие, существующее многообразие содержания ограничений политических прав и свобод сотрудников различных правоохранительных ведомств является существенным дефектом юридической техники, получившим отражение в действующем законодательстве и затрудняющим его восприятие. Кроме того, указанное обстоятельство предопределяет труднообъяснимые различия в ограничениях политических прав и свобод даже однотипных по характеру деятельности правоохранительных органов. Сложившаяся ситуация противоречит п. 6 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предполагающего унификацию прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих<sup>4</sup>.

Таким образом, приведенные примеры наглядно иллюстрируют наличие серьезной проблемы формирования четкой позиции и ясных формулировок относительно понятия и содержания

---

<sup>1</sup> О государственной охране: федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 1996 г. (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

<sup>2</sup> О внешней разведке: федеральный закон от 10 января 1996 г. (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 143..

<sup>3</sup> О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 22 февраля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>4</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

термина «ограничений политических прав и свобод» как большинства работников правоохранительных структур, так и сотрудников органов внутренних дел. Как следствие, возникающие разногласия правовых положений ведут к нарушению одного из первостепенных принципов системы права: обеспечение единства и внутренней согласованности правовых норм. В свою очередь, указанный недостаток вызывает не только неопределенность содержания ограничений политических прав сотрудников силовых структур, противоречивость диспозиций правовых норм этого института, но и оказывает негативное влияние на формирование правового статуса сотрудников силовых ведомств.

В этой связи считаем возможным присоединиться к мнению О.Г. Архипова, который, рассматривая вопросы ограничений политических прав сотрудников правоохранительных органов, считает, что законодательному ограничению должны подлежать только те виды политических прав и свобод, осуществление которых может отрицательно повлиять на выполнение служебных обязанностей<sup>1</sup>. Следовательно, негативно повлиять на выполнение служебных обязанностей сотрудников может такое осуществление политических прав, которое, возможно, станет угрожать основным, конституционно защищаемым ценностям.

Из вышеуказанного следует, что политические права и свободы сотрудников органов внутренних дел, как и иных правоохранительных структур, могут быть ограничены лишь в случае возможности наступления негативных последствий для основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, безопасности государства. К числу ограничиваемых в этой связи прав следует отнести: создание и деятельность в структуре органов внутренних дел (и иных правоохранительных органов) политических партий и их организаций, участие в политических акциях, если в результате может быть нанесен урон охраняемым Конституцией Российской Федерации ценностям.

В свете изложенного определенный интерес представляет право на объединение в профессиональные союзы и ассоциации,

---

<sup>1</sup> Архипов О.Г. Социально-правовой статус работников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1992. С. 124.

которое получило свое законодательное закрепление в ст. 31 Федерального закона «О полиции», где установлено, что порядки их создания и компетенция устанавливаются законодательством Российской Федерации. В соответствии со ст. 19 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» профсоюзы имеют право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в т.ч. по вопросам трудового договора (контракта), рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза, и имеют право требовать устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить профсоюзу о результатах его рассмотрения и принятых мерах<sup>1</sup>. Следует отметить, что согласно ранее действовавшему Положению о службе в органах внутренних дел профессиональному союзу сотрудников органов внутренних дел запрещалось проводить забастовки, а все их предложения по вопросам восстановления, перемещения, отстранения от занимаемой должности, лишения специальных званий сотрудников, а также по вопросам служебной деятельности ОВД носили лишь рекомендательный характер.

Следует заметить, что с принятием закона «О милиции»<sup>2</sup> в 1991 г. во многих субъектах Российской Федерации были созданы и осуществляли свою деятельность профессиональные союзы сотрудников органов внутренних дел. Однако многие руководители органов внутренних дел восприняли деятельность профессионального союза сотрудников органов внутренних дел как потенциальную угрозу собственному имиджу, реальный противовес авторитету «начальника». В этом одна из причин

---

<sup>1</sup> О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>2</sup> О милиции: закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (ред. от 27.07.2010, утратил силу с 01.03.2011) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

того, что в России практически были ликвидированы профессиональные союзы сотрудников органов внутренних дел. Именно поэтому на сегодняшний момент компетентный профессиональный союз, защищающий законные интересы сотрудников органов внутренних дел, оказался абсолютно «невыгоден» руководителям органов внутренних дел субъектов Российской Федерации, о чем свидетельствует тот факт, что на территории Российской Федерации удалось обнаружить реальное функционирование профессиональных союзов сотрудников органов внутренних дел лишь в некоторых субъектах Российской Федерации. Практическое отсутствие деятельности профессиональных союзов сотрудников органов внутренних дел существенно ограничивает состояние их правовой защищенности, поскольку согласно ст. 5 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» деятельность данной организации должна быть независима, неподотчетна, неподконтрольна от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений. Следовательно, эффективно функционирующий профессиональный союз сотрудников органов внутренних дел может стать действительным гарантом их правовой защищенности.

В рамках настоящего исследования проведено анкетирование действующих сотрудников органов внутренних дел разных регионов нашей страны, из которых 97% высказались за воссоздание и деятельность профессиональных союзов<sup>1</sup>.

Предложения по трансформации (оптимизации и унификации) ограничений политических прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, безусловно, будут способствовать надлежащей реализации прав данной категории граждан.

В то же время сотрудники органов внутренних дел «благодаря» своему специальному (видовому) статусу ограничены не только в осуществлении политических, но и экономических прав. Известно, что одной из значимых предпосылок развития стабильных хозяйственных отношений в России стало закрепленное в Конституции Российской Федерации право граждан на

---

<sup>1</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 104.

свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Однако ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» отсылает нас к ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>, которая содержит в т.ч. запрет на занятие предпринимательской деятельностью. Помимо этого, при поступлении на службу в органы внутренних дел граждан, владеющий долями (пакетами акций) в уставном капитале коммерческих организаций, обязан передать эти доли (акции) в доверительное управление под гарантию государства. Это вытекает из смысла ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Под предпринимательской деятельностью в соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в установленном порядке<sup>3</sup>.

Кроме того, сотрудник органов внутренних дел не вправе получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам; принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

(за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

Из всего многообразия ограничений экономических прав именно ограничение на занятие предпринимательской деятельностью способствует тому, что в действительности многие сотрудники органов внутренних дел осуществляют такую деятельность опосредованно, что еще более способствует коррупции и сокрытию истинных доходов.

Кроме того, законодатель ограничил право сотрудников органов внутренних дел на совмещение служебных обязанностей с деятельностью вне рамок органов внутренних дел, но предусмотрел совмещение обязанностей на службе в органах внутренних дел. Статья 34 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» так и называется «Совмещение обязанностей на службе в органах внутренних дел. Совместительство».

Согласно положению ст. 282 Трудового кодекса Российской Федерации совместительство – это выполнение работником другой регулярной оплачиваемой работы на условиях трудового договора в свободное от основной работы время<sup>1</sup>. Следует заметить, что подпункт 17 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 г., содержащий ограничения прав и свобод, распространяющиеся и на сотрудников органов внутренних дел, по поводу совместительства запрещает лишь заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

По смыслу положения вышеприведенного федерального закона в иных случаях государственный гражданский служащий имеет право заниматься иной оплачиваемой деятельностью по-

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

мимо службы в государственных органах. Учитывая, что данные нормы распространяются и на сотрудников органов внутренних дел, обнаруживается явное противоречие положений Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» и Федерального закона «О службе в органах внутренних дел». Следует заметить, что более 65% респондентов (действующих сотрудников органов внутренних дел), опрошенных в ходе исследования, хотели бы заниматься иной оплачиваемой помимо основной службы деятельностью, например, оказывая юридические консультации.

«Внутреннее» совместительство осуществляется лишь с согласия руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел либо уполномоченного руководителя, наряду с выполнением обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел, выполнять обязанности по иной должности в органах внутренних дел (совмещать обязанности). Причем совмещение обязанностей на службе в органах внутренних дел допускается при условии, что это не влечет за собой ухудшения выполнения сотрудником органов внутренних дел обязанностей по замещаемой должности и не приводит к возникновению конфликта интересов. Порядок и условия совмещения обязанностей на службе в органах внутренних дел устанавливаются Правительством Российской Федерации. В данном случае «внутреннее» совместительство урегулировано Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2012 № 621 (ред. от 06.03.2015) «Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>. В соответствии с указанным нормативным правовым актом совместительство допускается в пределах подразделения центрального аппарата, территориального органа МВД России, организации или подразделения системы Министерства. Совмещение возможно по равнозначной или нижестоящей должности. Обязательное условие совмещения – обязанности по совмещаемой должности аналогичны тем, что сотрудник выполняет по основной должности, либо он соот-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о совмещении обязанностей на службе в органах внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 25.06.2012 № 621 (ред. от 06.03.2015) // Российская газета. 2012. 2 июля. № 5821 (148).

ветствует квалификационным требованиям по совмещаемой должности.

Совмещение допускается по вакантным должностям, а в ряде случаев – и по невакантным в следующих случаях, список которых является исчерпывающим: при временном отсутствии занимающего эту должность сотрудника из-за болезни, отпуска, командировки, направления на учебу, отстранения.

Кроме того, предусмотрен запрет совмещения высшему начальствующему составу, руководителям и их заместителям. Также лица, не имеющие полномочий проводить уголовно-процессуальные или оперативно-разыскные мероприятия по основной должности, не вправе совмещать обязанности по должностям, предусматривающим такие функции. Не допускается совмещать обязанности по содержанию, охране и конвоированию задержанных и заключенных.

Еще одним обязательным условием «внутреннего» совместительства является то, что совмещение возможно только с письменного согласия сотрудника. Совмещение прекращается по инициативе сотрудника или его руководителя, а также в случае принятия на эту должность основного работника (выхода временно отсутствовавшего сотрудника). Кроме того, совмещение должно быть прекращено, если оно мешает лицу выполнять обязанности по основной должности или приводит к конфликту интересов.

При этом сотрудникам разрешается заниматься творческой деятельностью, которая не приводит к конфликту интересов и не влечет за собой ухудшения исполнения сотрудником обязанностей по замещающей должности в органах внутренних дел.

Следует заметить, что на практике разрешение сотрудникам органов внутренних дел как работать по совместительству внутри ведомства, так и заниматься творческой деятельностью чаще всего остается декларативным. Среди множества причин подобного положения можно назвать основные: во-первых, ненормированный рабочий день и, как следствие, отсутствие реальной возможности работы по совместительству; во-вторых, регулярное проведение различных мероприятий, связанных с решением внезапно возникающих задач по охране общественного порядка и обеспечением общественной безопасности (например, проведение специальных операций, в период действия которых режим

работы сотрудников может составлять 12-часовой рабочий день). Кроме того, законодатель оставил право руководителям по основному месту работы аннулировать разрешение на работу по совместительству исходя из оперативной обстановки и условий службы, из чего следует, что работа по совместительству для сотрудника органов внутренних дел может быть прекращена в любой момент.

Помимо этого, законодатель выделил в отдельную категорию должностных лиц органов внутренних дел, которым категорически запрещается совместительство в системе МВД России. Согласно положениям Федерального закона «О полиции» сотрудникам органов внутренних дел запрещается замещать должности в случаях: избрания или назначения на государственную должность, за исключением случая, установленного ч. 2 ст. 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в т.ч. в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

Предусмотренная для сотрудников органов внутренних дел возможность работы по совместительству определенно нуждается в детальной разработке соответствующего механизма реализации данного права. В этой связи представляется логичным четко определить перечень должностей органов внутренних дел, которые возможно совмещать с выполнением обязанностей по основной должности; при решении вопроса о совместительстве проводить обязательный учет личностных характеристик сотрудника: его возраста, уровня образования, стажа службы в занимаемой должности и многое другое. Представляется, что сформировав механизм совмещения выполнения служебных обязанностей в органах внутренних дел более понятным и открытым, удастся предупредить массу правонарушений, в т.ч. многие коррупционные проявления в органах внутренних дел.

Помимо ограничений политических и экономических прав сотрудников органов внутренних дел, связанных с их специальным статусом, существуют ограничения и некоторых их социальных прав.

Так, государство, проявляя заботу о сотрудниках органов внутренних дел, приняло ряд нормативных правовых актов, регулирующих медицинское обеспечение данной категории граждан. Следует отметить, что дефиницию «медицинское обеспечение» Большой словарь медицинских терминов<sup>1</sup> определяет как совокупность мероприятий по охране здоровья военнослужащих, поддержанию санитарно-эпидемиологического благополучия войск, по своевременному оказанию медицинской помощи пораженным и больным, их эвакуации и лечению, в целях быстрого восстановления боеспособности.

Легальное определение понятия «медицинское обеспечение» в нормативных правовых актах федерального уровня (например, Трудовом кодексе Российской Федерации, федеральных законах «О службе в органах внутренних дел», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации») и т.д.) отсутствует.

При этом Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» в ст. 67 лишь предусматривает осуществление медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения сотрудников и членов их семьи в целом.

В то же время локальный нормативный акт, а именно приказ МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895 «Об утверждении Положения об организации медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения в медицинских учреждениях системы МВД России»<sup>2</sup> (далее – приказ МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895) оперирует понятием «медицинское обслуживание», под которым понимается предоставление (оказание) медицинской помощи лицам, имеющим право на лечение в медицинских учреждениях системы МВД России.

---

<sup>1</sup> Большой словарь медицинских терминов. URL: [http://gufo.me/bigmedslov\\_a](http://gufo.me/bigmedslov_a) (дата обращения: 17.08.2017).

<sup>2</sup> Об утверждении Положения об организации медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения в медицинских учреждениях системы МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Очевидно, что объем понятия «медицинское обеспечение» не совпадает с объемом понятия «медицинское обслуживание», которые соотносятся друг с другом как общее и частное, и с точки зрения правил юридической техники, а также надлежащей реализации норм права в рассматриваемой сфере полагаем необходимым их законодательное определение и разграничение.

Исчерпывающий объем права сотрудника на бесплатное получение медицинской помощи конкретизирует статья 11 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», которая предусматривает:

- изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением зубных протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов);

- бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты;

- бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В случае отсутствия по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника медицинских организаций МВД России либо при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования законодательством предусмотрено получение медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения с обязательным условием – при наличии соответствующего договора.

Расходы, связанные с оказанием медицинской помощи сотруднику, возмещаются медицинским организациям государственной и муниципальной системам здравоохранения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на эти цели федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Следует отметить, что право на медицинское обеспечение имеют не только действующие сотрудники органов внутренних дел, но и граждане Российской Федерации, уволенные со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющие

стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более, в т.ч. в льготном исчислении.

Кроме того, весь объем медицинского обеспечения сохраняется за гражданином Российской Федерации, уволенным со службы в органах внутренних дел и ставшим инвалидом вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел.

Законодателем регламентировано право членов семьи сотрудника органов внутренних дел, либо гражданина, уволенного со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющего стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении) на медицинское обеспечение в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения. Кроме того, указанная категория лиц подлежит обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях. При лечении в амбулаторных условиях они обеспечиваются лекарственными препаратами для медицинского применения за плату по розничным ценам, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации плата не взимается.

Следует отметить, что медицинское обеспечение, в т.ч. санаторно-курортное лечение осуществляется в медицинских организациях МВД России за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел» в ст. 1 закрепляет исчерпывающий список членов семьи сотрудника и гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию и имеющего стаж службы в органах внутренних дел 20 лет и более (в т.ч. в льготном исчислении), и лиц, находящихся на их иждивении, на которых распространяются предусмотренные в нем гарантии, в т.ч. на оплату проезда в отпуск, медицинское и санаторно-курортное обеспечение. К таким лицам относятся:

- 1) супруга (супруг), состоящие в зарегистрированном браке с сотрудником;

2) супруга (супруг), состоявшие в зарегистрированном браке с погибшим (умершим) сотрудником на день его гибели (смерти);

3) несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

4) лица, находящиеся (находившиеся) на полном содержании сотрудника (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел) или получающие (получавшие) от него помощь, которая является (являлась) для них постоянным и основным источником средств к существованию, а также иные лица, признанные иждивенцами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В то же время Федеральный закон «О полиции» в п. 3 ст. 45 «Право сотрудника полиции и членов его семьи на медицинское обеспечение» относит к членам семьи сотрудника полиции, имеющим право на медицинское обеспечение вышеперечисленных лиц, а также лиц, находящихся на иждивении сотрудника полиции и проживающих совместно с ним.

Таким образом, нормы права о членах семьи сотрудника органов внутренних дел в названных федеральных законах содержат коллизии нормативных предписаний, поскольку возникает вопрос – положена ли оплата проезда в отпуск, медицинское и санаторно-курортное обеспечение лицам, находящимся на иждивении сотрудника полиции, но проживающих с ним раздельно. Путем интерпретации содержания норм права, регламентирующих социальные гарантии сотрудников органов внутренних дел, однозначно следует ответить на возникший вопрос положительно. Однакостораживают складывающиеся следующие негативные тенденции: во-первых, существование на федеральном уровне трех нормативных правовых актов по регламентации деятельности одного правоохранительного органа само по себе является нарушением правил юридической техники (в данном случае правила требуют минимизации количества нормативных правовых актов по созданию и функционированию одного органа); во-вторых, предыдущее явление неизбежно ведет к дублированию норм права, их неточности, что, как правило, вызывает сложности толкования воли законодателя и про-

блемы реализации подобных норм. Так, о низком качестве подготовки нормативных правовых актов, в т.ч. федерального уровня свидетельствуют постоянные изменения в указанных законах. Например, с 2011 г. в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» вносились изменения 13 раз, в Федеральный закон «О социальных гарантиях и сотрудникам ОВД» – 12 раз, в Федеральный закон «О полиции» – 22 раза. Причем количество названных изменений не соответствует значению самих поправок, которые значительно превышают указанные числа. Современное состояние значительного числа законов и подзаконных нормативных правовых актов требует радикальной трансформации, включающей тщательную проработку каждой нормы законопроекта и вносимых изменений в действующие законы.

Кроме вышеперечисленных нормативных правовых актов, вопросы медицинского обеспечения сотрудников установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения».

Указанным выше постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 регламентированы «Правила оказания медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения, за исключением медицинских организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации, и возмещения расходов указанным организациям» (далее – Правила). Данные Правила определяют порядок оказания медицинской помощи в медицинских организациях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации при отсутствии по их месту службы, месту жительства или иному месту нахождения медицинских организаций Министерства внутренних дел Российской Федерации либо при отсутствии в них соответствующих отделений или специального медицинского оборудования, в т.ч. при наличии медицинских показаний для оказания экстренной медицинской помощи.

Установлено, что расходы на оказание медицинской помощи сотрудникам возмещаются медицинским организациям территориальным органом МВД России на региональном уровне, где проходят службу (проживают) сотрудники, по тарифам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (в медицинской организации) на момент оказания медицинской помощи, в соответствии с договором, заключенным между органом и медицинской организацией.

Основанием для заключения подобного договора является обращение руководителей Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов, подразделений, организаций и служб в адрес руководителя соответствующего органа о необходимости его заключения в отношении сотрудников, проходящих службу в указанных органах внутренних дел Российской Федерации.

Предусмотрены случаи, когда возмещение расходов медицинской организации не производится. К ним относятся:

- случаи оказания сотрудникам скорой, в т.ч. специализированной (санитарно-авиационной), медицинской помощи;

- случаи оказания сотрудникам высокотехнологичной медицинской помощи, перечень видов которой утверждается Министерством здравоохранения Российской Федерации, в специализированных медицинских организациях здравоохранения в соответствии с государственным заданием на оказание высокотехнологичной медицинской помощи и в медицинских организациях субъектов Российской Федерации дополнительно к государственному заданию, сформированному в порядке, определяемом Министерством здравоохранения Российской Федерации;

- случаи оказания сотрудникам специализированной медицинской помощи в онкологических диспансерах (в части содержания), кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических и других специализированных медицинских организациях субъектов Российской Федерации, входящих в перечень организаций здравоохранения, утверждаемый Министерством здравоохранения Российской Федерации, при заболеваниях, передаваемых половым путем, туберкулезе, ВИЧ-инфекции и синдроме приобретенного иммунодефицита, психических расстройствах и расстройствах поведения, в т.ч. связанных с употреблением психоактивных веществ.

Возмещение расходов в связи с оказанием медицинской помощи по экстренным медицинским показаниям сотрудникам (в т.ч. находящимся вне постоянного места жительства в связи с отпуском, командировкой и в иных случаях) медицинской организации, с которой не заключен договор, осуществляется на основании документов, перечисленных выше.

Однако в действительности до сих пор окончательно не решен вопрос о беспрепятственном квалифицированном оказании медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел в медицинских организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения именно в случае отсутствия в медицинской организации МВД России соответствующих отделений либо специального медицинского оборудования, специализированного отделения или узкого специалиста, поскольку зачастую в результате недостаточного финансирования отсутствуют соответствующие договоры<sup>1</sup>. Так, например, 26 ноября 2014 г. вынесено апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Удмуртской Республики на решение Октябрьского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 28 июля 2014 г., которым исковое заявление С. к ФКУЗ «МСЧ МВД по УР», МВД УР о признании бездействия, выразившегося в невыдаче направления на плановое лечение в медицинскую организацию в связи с выявленным заболеванием, признании незаконным бездействия, выразившегося в незаключении государственного контракта, признании незаконным отказа в возмещении расходов по оплате проведенного лечения, взыскании расходов по оказанию медицинской помощи, оставлено без удовлетворения.

С. требовала: признать бездействие ФКУЗ «МСЧ МВД по УР» незаконными в части невыдачи ей направления на плановое лечение в медицинскую организацию в связи с заболеванием в августе 2013 г.; признать незаконным бездействие МВД по УР, выразившееся в незаключении государственного контракта по оказанию при осуществлении специализированной стационарной помощи по онкологии с бюджетным учреждением здравоохранения УР «Республиканский онкологический диспансер

---

<sup>1</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел... С. 113.

имени С.Г. Примушко Министерства здравоохранения УР» на 2013 г.; признать незаконным отказ МВД по УР в возмещении расходов по оплате проведенного лечения в бюджетном учреждении здравоохранения УР «Республиканский онкологический диспансер имени С.Г. Примушко Министерства здравоохранения УР» в связи с выявленным заболеванием рака молочной железы; взыскать с МВД по УР и ФКУЗ «МСЧ МВД по УР» солидарно в её пользу денежную сумму в счет возмещения расходов по оказанию медицинской помощи в бюджетном учреждении здравоохранения УР «Республиканский онкологический диспансер имени С.Г. Примушко Министерства здравоохранения УР» в связи с выявленным заболеванием рака молочной железы.

Судебная коллегия установила, что оказание медицинской помощи сотрудникам органов внутренних дел осуществляется по Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 (далее – Правила). Согласно указанным Правилам оказания медицинской помощи сотрудникам в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения, за исключением медицинских организаций МВД России, и возмещения расходов указанным организациям, возмещение расходов по оказанию медицинской помощи сотрудникам медицинским организациям, при отсутствии по месту жительства или службы соответствующих отделений или специального медицинского оборудования, в т.ч. при наличии медицинских показаний для оказания экстренной медицинской помощи. При этом данными Правилами предусмотрен запрет лишь на оплату за счет средств МВД оказанной сотрудникам специализированной медицинской помощи в онкологических диспансерах (в части содержания) (п. 1 и 5 Правил). Как установлено при рассмотрении дела, по месту жительства и прохождения службы С. медицинского учреждения МВД, имеющего возможность оказания медицинской помощи в связи с выявленным у неё заболеванием, не имеется. На территории Удмуртской Республики имеется государственное медицинское учреждение, оказывающее требуемую С. медицинскую помощь – БУЗ УР «РКОД МЗ УР». При таких обстоятельствах С. имела право на получение медицинской помощи в БУЗ УР «РКОД МЗ УР», а МВД по УР обязано было организовать получение ею такой медицинской помощи путем заключения соответствующего

щего государственного контракта. Из материалов дела следует, что для оказания сотрудникам МВД УР медицинской помощи, в т.ч. по профилю «онкология», между МВД УР и БУЗ УР «РКОД МЗ УР» был заключен государственный контракт. Предметом указанного контракта (п. 1.1) являлось оказание сотрудникам амбулаторно-поликлинической медицинской помощи. Требуемая С. медицинская помощь предметом указанного контракта не являлась. МВД по УР не обеспечено получение С. медицинской помощи. То есть фактически С. отказано в получении бесплатного медицинского обслуживания в медицинской организации государственной системы здравоохранения по месту её жительства и службы, при отсутствии аналогичного медицинского учреждения системы МВД. Более того, из материалов дела следует, что при обращении истца в октябре 2013 г. в МВД УР с заявлением об оплате фактически произведенного ей лечения, ей было разъяснено, что оплата стационарной помощи по профилю «онкология» сотрудникам МВД возмещению не подлежит. При таких обстоятельствах ответчиком нарушено право С. на получение бесплатной медицинской помощи, гарантированной законом РФ в полном объеме. Учитывая, что С., являясь сотрудником МВД УР, не смогла реализовать свое право на оказание бесплатной стационарной онкологической медицинской помощи в силу противоправных действий МВД по УР, и указанная медицинская помощь была оказана истцу на платной основе, оплата оказанной услуги фактически является для истца убытком.

Таким образом, судебная коллегия определила: решение Октябрьского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 28 июля 2014 г. в части отказа С. во взыскании с Министерства внутренних дел по Удмуртской Республике <данные изъяты> рублей в счет возмещения расходов по оказанию медицинской помощи в бюджетном учреждении здравоохранения УР «Республиканский онкологический диспансер имени С.Г. Примушко Министерства здравоохранения УР» в связи с выявленным заболеванием рака молочной железы – отменить. Взыскать с Министерства внутренних дел по Удмуртской Республике в пользу С. денежные средства в счет возмещения расходов по оказанию медицинской помощи в бюджетном учреждении здравоохранения УР «Республиканский онкологический диспансер

имени С.Г. Примушко Министерства здравоохранения УР» в связи с выявленным заболеванием рака молочной железы.

Таким образом, в некоторых случаях нарушений прав сотрудников на медицинское обеспечение их восстановление осуществляется в судебном порядке.

Кроме того, проблема медицинского обеспечения особенно острой является для беременных женщин-сотрудников органов внутренних дел. В медицинской организации МВД России не осуществляют постановку на учет и патронирование беременных, и они вынуждены наблюдаться в женских консультациях по месту проживания или в медицинских организациях, с которыми заключены соответствующие договоры. Поскольку в данном случае женщины-сотрудники органов внутренних дел находятся в равных условиях с остальными женщинами, находящимися в состоянии гестации, а следовательно, затрачивают значительно большее количество времени, как правило, служебного, на регулярное посещение гинеколога<sup>1</sup>. В то же время при возникновении необходимости госпитализации в стационар в случае угрозы прерывания беременности либо при наступлении срока родов чаще всего приходится длительно оформлять договоры между медицинской организацией МВД России и соответствующей организацией государственной или муниципальной медицинской системы здравоохранения. При этом остается открытым вопрос ответственности в случае наступления у женщины преждевременных или срочных родов, а также при возникновении осложнений со здоровьем женщины и (или) ребенка в процессе оформления таких документов.

Существуют трудности и с обеспечением бесплатными лекарственными средствами, предназначенными для лечения сотрудников по рецептам врачей. В подавляющем большинстве случаев, находясь на амбулаторном лечении, сотрудник вынужден приобретать за собственные средства лекарственные препараты без соответствующего возмещения таких затрат со стороны финансовых подразделений органов внутренних дел. Безусловно, медицинские организации МВД России не в состоянии приобретать лекарственные препараты, предназначенные для

---

<sup>1</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 114.

лечения абсолютно любых заболеваний, поскольку каждый из препаратов имеет определенный срок годности, а также проблематично спрогнозировать и предусмотреть объем потребности в них. Тем не менее вполне возможно закупать лекарственные препараты в зависимости от эпидемиологической обстановки, времени года и распространенности некоторых заболеваний, а затем по мере необходимости выдавать сотрудникам бесплатно по рецепту врача. В случае отсутствия назначенных доктором медикаментов в медицинских организациях МВД России сотруднику должны возмещаться расходы на их приобретение.

В ряде субъектов Российской Федерации несовершеннолетним детям сотрудников органов внутренних дел и гражданам Российской Федерации, уволенным со службы с правом получения пенсии, отказывают в получении медицинской помощи в медицинских организациях МВД России, ссылаясь на приказ МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895. Анализ положений приказа МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895 позволяет сделать вывод о необоснованности такого отказа, поскольку в п. 9 указано, что лица, находящиеся на иждивении сотрудника, подлежат прикреплению к амбулаторно-поликлиническим учреждениям системы МВД России, а следовательно, и медицинскому обслуживанию в них. Отказ в медицинском обеспечении детей сотрудников, не достигших 18 лет, безусловно, нарушает не только нормы федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, актов ведомственного нормотворчества, но и права сотрудников и право несовершеннолетних членов их семьи на получение медицинской помощи.

Следует обратить внимание, что этим же приказом МВД России от 8 ноября 2006 г. № 895 предусмотрен плановый медицинский осмотр и его порядок проведения. Плановый медицинский осмотр проводится ежегодно в целях динамического наблюдения за состоянием здоровья, проведения профилактических и реабилитационных мероприятий, направленных на сохранение здоровья и восстановление трудоспособности сотрудников органов внутренних дел. Совершенно очевидно, что в современных условиях, учитывая сложную эпидемиологическую обстановку в стране, напряженный, а подчас опасный характер службы, профилактический медицинский осмотр сотрудников органов внутренних дел должен проводиться максимально

углубленно и включать такие виды обследований, как: ультразвуковая диагностика внутренних органов, ядерно-магнитный резонанс, эхокардиографию, флюорографию, развернутый анализ крови и т.п., и быть направлен на профилактику заболеваний и их раннее диагностирование, в т.ч. социально значимых болезней (туберкулез, гепатит, ВИЧ и т.д.). В настоящее время для получения необходимого обследования или постановки правильного диагноза и назначения адекватного лечения требуется определенная настойчивость сотрудника либо наличие у него специальных медицинских знаний. Однако стоит заметить, что целью организации и создания медицинских организаций МВД России является обеспечение максимально эффективного механизма получения сотрудником органов внутренних дел своевременной и качественной медицинской помощи.

Возможно, решение большинства вопросов медицинского обеспечения сотрудников органов внутренних дел лежит в плоскости оформления полисов обязательного медицинского страхования. Однако в настоящее время сотрудники не имеют возможности получать такие медицинские полисы, т.к. МВД России не производит отчисления в фонд медицинского страхования.

В любом случае требуется скорейшее разрешение существующих проблем медицинского обеспечения данной категории граждан. Высокий уровень нервно-эмоциональной напряженности, неблагоприятные условия службы, контакт с неблагополучными элементами общества, безусловно, повышают риск развития различных заболеваний у личного состава органов внутренних дел и увеличивает вероятность преждевременного увольнения по состоянию здоровья опытных сотрудников.

Проведенным опросом в рамках настоящего исследования установлено, что более половины респондентов неоднократно сталкивались с проблемой получения квалифицированной медицинской помощи в медицинских организациях МВД России. Для изменения сложившейся ситуации, связанной с затруднениями в получении квалифицированной медицинской помощи, 40% опрошенных предлагают получение медицинской помощи посредством заключения соответствующих договоров между органом внутренних дел и коммерческими и некоммерческими

медицинскими учреждениями; 33% считают необходимым перейти к медицинскому обслуживанию исключительно по полисам обязательного медицинского страхования<sup>1</sup>.

Таким образом, изложенное позволяет нам прийти к следующему выводу, что медицинское обеспечение сотрудников и членов его семьи, которое априори должно быть максимально эффективным в настоящее время, не в полной мере обеспечивает надежную степень доступности и качества медицинской помощи указанной категории граждан.

Немало существует необоснованных ограничений прав сотрудников органов внутренних дел, связанных с пенсионным обеспечением. Так, согласно Конституции Российской Федерации, пенсионное обеспечение лиц является важным элементом социальной политики государства. Часть 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантировано право на социальное обеспечение. В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации равенство прав гарантируется без какой-либо дискриминации. Преобразование пенсионного обеспечения, проведенное в Российской Федерации, затронуло различные категории граждан. Одной из них являются сотрудники органов внутренних дел, для которых пенсионное обеспечение входит в число важнейших социальных гарантий.

В обществе сложилось мнение, что уровень социальной защиты, в т.ч. пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел, очень высок, а система мер социальных гарантий соответствует степени риска, сложности и напряженности условий службы. И в самом деле, не так давно пенсионеры органов внутренних дел считались надёжно защищёнными в социально-правовом отношении, поскольку пенсии существенно превышали размеры пенсий иных категорий граждан, а также регулярно индексировались одновременно с повышением денежного довольствия действующим работникам. Кроме того, на пенсионеров указанных органов распространялись многочисленные льготы.

Однако монетизация большинства льгот, исключение суммы продовольственного пайка из состава денежного довольствия,

---

<sup>1</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 114.

учитываемого для исчисления пенсий, привели к тому, что в настоящее время размер пенсии сотрудника органов внутренних дел незначительно превышает значение среднего предела пенсий по России.

Специальных исследований, посвященных именно вопросам пенсионного обеспечения работников правоохранительных министерств и ведомств, нет. Однозначно, что изучение имеющихся проблем в данной области – тема отдельного изучения, следовательно, раскрыть ее в рамках данного параграфа невозможно. Однако имеет смысл обозначить некоторые имеющиеся ограничения прав данной категории граждан в указанной сфере.

Так, до недавнего времени пенсионеры органов внутренних дел, работающие по трудовому договору, не имели возможности получать страховую часть трудовой пенсии с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных лицевых счетах. Такие страховые взносы, уплаченные работодателем за застрахованное лицо, учитывались только при перерасчете трудовой пенсии, установленной по Закону Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон «О трудовых пенсиях»).

Несправедливость сложившегося положения была очевидной, ведь в ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» определено, что страховые взносы – это «индивидуально возмездные обязательные платежи, которые уплачиваются в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и персональным целевым назначением которых является обеспечение права гражданина на получение пенсии по обязательному пенсионному страхованию в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтённой на его индивидуальном лицевом счёте»<sup>2</sup>. Действительно, в этом законе прямо указывается

---

<sup>1</sup> О трудовых пенсиях в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4920.

<sup>2</sup> Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

на то, что государство обязано возвращать эти возмездные платежи пенсионерам<sup>1</sup>.

Сложилась парадоксальная ситуация, когда работающие пенсионеры участвовали в пенсионной реформе только в качестве доноров на этапе формирования страховой части индивидуального лицевого счета в Пенсионном фонде Российской Федерации. Ведь, несмотря на поступление страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, эти денежные средства в виде страховой части трудовой пенсии по старости к пенсионерам данной категории не возвращались.

Так система пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел пришла в противоречие с системой нового (страхового) пенсионного законодательства Российской Федерации, в которой отсутствовал правовой механизм, гарантирующий работающим по трудовому договору пенсионерам данного ведомства одновременно с получаемой государственной пенсией также получение страховой части трудовой пенсии с учётом взносов, которые накопились на их личных счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации. В этой связи Конституционный Суд Российской Федерации ещё 11 мая 2006 г. вынес определение № 187-О, в соответствии с которым федеральному законодателю надлежало в установленный срок разработать соответствующий механизм, гарантирующий выплату работающим по трудовому договору военным пенсионерам, помимо пенсии по государственному пенсионному обеспечению и страховой части трудовой пенсии с учётом страховых взносов, отражённых на их индивидуальных счетах в Пенсионном фонде Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей: закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 (ред. от 08.11.2011) // Российская газета. 1993. 26 фев.

<sup>2</sup> По жалобе гражданина Наумчика Вячеслава Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 статьи 3 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2006 г. № 187-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5. Ст. 231.

В связи с этим по прошествии двух лет был принят Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения»<sup>1</sup>, в соответствии с которым пенсионеры правоохранительных органов при наличии у них условий для назначения трудовой пенсии по старости имеют право на одновременное получение страховой части трудовой пенсии. Однако в соответствии с данным федеральным законом получение страховой части трудовой пенсии ограничено несколькими условиями.

Во-первых, пенсионер органов внутренних дел после увольнения со службы обязан был иметь официальный страховой стаж не менее 5 лет. Причем работодатель такого пенсионера весь указанный период должен ежемесячно отчислять соответствующие страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. Соответственно, в случае получения пенсионером органов внутренних дел неофициальной заработной платы его работодатель не отчисляет страховых взносов, следовательно, и страховая часть трудовой пенсии формироваться не будет. Таким образом, размер страховой части трудовой пенсии пенсионера МВД России находится в прямой зависимости от официального страхового стажа, величины легальной заработной платы и размера страховых взносов за страховой период.

В то же время в случае назначения пенсионеру органов внутренних дел страховой части трудовой пенсии в страховой стаж не включаются периоды службы в органах внутренних дел, с учётом которой был определён размер его пенсии, а в случае назначения пенсии по инвалидности – периоды работы в органах внутренних дел и приравненной к ней службы, предшествовавшие назначению этой пенсии. Тем самым законодатель ограничил эту категорию лиц, получающих в период прохождения службы в органах внутренних дел дополнительные доходы по трудовым договорам, в праве на получение страхового стажа для назначения страховой части трудовой пенсии одновременно с получением выслуги лет, необходимой для назначения ему пенсии сотрудника органов внутренних дел. Так, для получения

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения: федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ // Российская газета. 2008. 25 июля.

страховой части трудовой пенсии введены жёсткие ограничения по возрастному цензу: пенсионер органов внутренних дел должен достичь общегражданского пенсионного возраста, дающего основание для назначения трудовой пенсии по старости (60 лет – для мужчин и 55 лет – для женщин). При этом наличие у пенсионеров органов внутренних дел льготной выслуги лет (за службу в особых условиях: в удалённой либо особой местности, участие в боевых действиях и пр.) не учитывается.

Тем не менее с вступлением в силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения» значительная часть пенсионеров органов внутренних дел получила право к пенсии за выслугу лет (или пенсии по инвалидности) прибавить также и страховую часть трудовой пенсии по старости.

В настоящее время условия назначения страховой части трудовой пенсии по старости предусмотрены ст. 7 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Исчисление страхового стажа осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»: при наличии с 2015 г. не менее 6 лет страхового стажа, с 2018 г. не менее 9 лет и т.д. до достижения 15 лет стажа.

Безусловно, уровень пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел и членов их семей является не только показателем отношения государства к правозащитникам, но и прямо влияет на качество комплектования силовых структур. Однако в период нехватки бюджетных средств в Российской Федерации сложилась практика повышения денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел за счёт введения различных надбавок и дополнительных выплат, которая ограничивала при этом право пенсионеров соответствующего ведомства на соразмерное повышение пенсионных выплат, поскольку такие надбавки и выплаты не учитывались при расчёте пенсий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> О ежемесячном денежном поощрении отдельных категорий военнослужащих и сотрудников, имеющих специальные звания: Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 177 (утратил силу с 1 января 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 8. Ст. 631.

Кроме того, с 1 января 2000 г. по 31 ноября 2007 г. пенсионные отделы при исчислении пенсии руководствовались заниженной суммой продовольственного пайка из расчёта 20 рублей в сутки. При этом ссылались на то, что в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» и последующими законами о федеральном бюджете денежная компенсация взамен продовольственного пайка была законно ограничена в размере 20 рублей в сутки.

Создавшееся положение прокомментировал аудитор Счётной палаты Российской Федерации А.А. Пискунов, который указал, что замена продовольственного пайка денежной компенсацией в размере 20 рублей в сутки, а не в размере его действительной стоимости «вошла в правовое противоречие с действующим федеральным законом, требуется безотлагательное приведение в соответствие всех существующих законодательных и нормативно-правовых норм в этой сфере, которые не ущемляли бы законные права и интересы военнослужащих и военных пенсионеров»<sup>1</sup>. Указанная проблема исследовалась в Конституционном Суде Российской Федерации, который в определении от 14 декабря 2004 г. № 429-О признал, что понятие «денежное довольствие для исчисления пенсии» отличается от понятия «денежное довольствие сотрудника органов внутренних дел» и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и её пересмотра пенсионерам: увеличение любой из составляющих денежного довольствия для исчисления пенсии, в т.ч. стоимости продовольственного пайка как конкретной формы продовольственного обеспечения военнослужащих, предполагает пересмотр пенсии<sup>2</sup>.

В этой связи Правительство Российской Федерации 1 декабря 2007 г. внесло изменения в законодательные акты, регулирующие вопросы денежного довольствия и продовольственного обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых феде-

---

<sup>1</sup> Жирнова И. Счётная палата выставила счет // Красная звезда. 2005. 19 окт.

<sup>2</sup> По запросу Калининградской областной Думы и жалобам граждан Степанова Р.А. и Тюльпина В.Е. на нарушение конституционных прав и свобод ...: определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 г. № 429-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2. Ст. 234.

ральных органов исполнительной власти, пенсионного обеспечения лиц, которыми исключены правовые основания для выплаты либо учёта при исчислении пенсии денежной компенсации взамен продовольственного пайка и денежной продовольственной компенсации соответственно.

Так, с этого момента стоимость продовольственного пайка в состав денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсий, не включалась, но в денежном выражении была сохранена путём введения её в оклад по специальному званию. Однако заметим, что в оклад по специальному званию была включена не фактическая стоимость продовольственного пайка, а всё та же заниженная сумма – 20 рублей в сутки. Кроме того, согласно ст. 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, и их семьям в Российской Федерации»<sup>1</sup> месячную стоимость продовольственного пайка, учитываемую при исчислении пенсий лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, определять по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета им пенсии. Однако вскоре данный пункт был исключен Постановлением от 1 декабря 2007 г. № 837 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, изме-

---

<sup>1</sup> О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, и их семьям в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 (в ред. 29.12.2016) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 40. Ст. 3753.

нении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Официально было заявлено, что с включением денежной компенсации взамен продовольственного пайка в оклад по специальному званию указанная сумма будет индексироваться при очередных увеличениях этих окладов. Вместе с тем следует обратить внимание на то обстоятельство, что всё начисленное денежное довольствие облагается подоходным налогом, так что ощутимой прибавки не произошло. Если действующие сотрудники органов внутренних дел и ощутили определённое увеличение доходов за счёт включения денежной компенсации взамен продовольственного пайка в оклад по специальному званию, то только благодаря тому, что из их денежного содержания начисляются материальная помощь, единовременное вознаграждение и квартальные премиальные. Однако пенсионеров органов внутренних дел эти начисления не коснулись.

Следует заметить, что Федеральным законом № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> от 27 мая 2003 г. установлено, что «военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы». Однако федеральным гражданским государственным служащим пенсии назначаются из среднемесячного заработка, включающего в себя все надбавки, поощрения и районный коэффициент (ст. 14)<sup>3</sup>, а у сотрудников органов внутренних дел эти позиции в расчет пенсии не включаются. В результате пенсия пенсионеров органов внутренних дел в разы мень-

---

<sup>1</sup> О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 1 декабря 2007 г. № 837 (в ред. 16.02.2013) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 50. Ст. 6299.

<sup>2</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>3</sup> О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 03.0.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

ше, чем у федеральных гражданских государственных служащих, несмотря даже на то, что в Федеральном законе № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»<sup>1</sup> четко записано, что «при повышении (индексации) размеров денежного содержания федеральных государственных служащих одновременно в той же пропорции повышаются (индексируются) размеры денежного содержания лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел». Следовательно, одновременно подлежат пересмотру пенсии сотрудников органов внутренних дел. Таким образом, с увеличением денежных выплат действующим сотрудникам в виде различных надбавок, которые потом не принимаются во внимание при назначении пенсий, необоснованно ограничивается право сотрудников органов внутренних дел на соответствующее пенсионное обеспечение.

В настоящее время в условиях перманентных изменений и поправок нормативных правовых актов, в т.ч. регламентирующих деятельность органов внутренних дел, произошла трансформация и в регулировании пенсионного обеспечения рассматриваемой категории граждан. Так, часть 2 ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной систе-

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»: федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

мы, и их семей»<sup>1</sup> предусматривает, что должностной оклад, оклад по специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и ежемесячная надбавка или процентная надбавка за выслугу лет (стаж службы), включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия, с 1 января 2012 г. исчисляется в размере 54% и, начиная с 1 января 2013 г., ежегодно увеличивается на 2% до достижения 100% его размера. С учетом уровня инфляции (потребительских цен) федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2%.

Указанное денежное довольствие учитывается при исчислении пенсии с 1 января 2012 г. в размере 54% и, начиная с 1 января 2013 г., ежегодно увеличивается на 2% до достижения 100% его размера. С 1 января 2015 г. до 1 января 2019 г. действие части 2 ст. 43 рассматриваемого закона приостановлено. С учетом уровня инфляции (потребительских цен) федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2% (с 1 февраля 2017 г. составляет 72,23% от размера указанного денежного довольствия).

Таким образом, на максимальный размер пенсии сотрудники могут рассчитывать при условии стажа службы не менее 32 лет. Безусловно, в районах Крайнего Севера процентная надбавка больше (например, в г. Якутске она составляет 40%). Однако следует иметь в виду, что установленный размер пенсии в районах Крайнего Севера при выезде пенсионера в районы, где районный коэффициент не установлен или установлен в меньшем размере, будет сохраняться исключительно при условии, что

---

<sup>1</sup> О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей: закон Российской Федерации № 4468-1 (ред. от 01.05.2017) // Российская газета. 1993. 26 февр.

стаж службы в районах Крайнего Севера переезжающего составляет не менее 15 лет.

Кроме того, следует также иметь в виду, что выслуга лет для назначения пенсии и стаж службы для установления процентной надбавки за выслугу лет могут быть разными, т.к. порядок их исчисления различный. В связи с тем что, как правило, в стаж службы для определения процентной надбавки включаются только периоды службы, исчисленные календарно, то этот стаж меньше, чем выслуга лет для назначения пенсии.

Хочется надеяться, что в перспективе пенсионеры МВД Российской Федерации будут получать пенсионные выплаты в большем размере, чем в настоящее время. Однако уровень инфляции в нашей стране явно в разы превышает индексацию пенсионного обеспечения, а кроме того, размеры вновь пересчитанных пенсий сотрудников органов внутренних дел все равно в разы меньше размеров пенсий сотрудников иных правоохранительных ведомств.

На сегодняшний день 96% опрошенных сотрудников органов внутренних дел недовольны существующим уровнем пенсионного обеспечения, считая его неадекватным условиям жизни. Для решения проблемы 44% респондентов предлагают установить единые тарифы денежного довольствия и пенсии для всех сотрудников правоохранительных органов; 33% считают необходимым приравнять денежное довольствие и соответственно пенсии к тарифам заработной платы и пенсии федеральных государственных служащих; 36% полагают возможным поставить уровень пенсионного обеспечения в зависимость от добросовестности выполнения служебных обязанностей сотрудником на протяжении всего срока службы<sup>1</sup>.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

Политические права сотрудников органов внутренних дел могут быть ограничены лишь в случае возможности наступления негативных последствий для основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. К числу ограничиваемых в этой связи прав следует отнести: со-

---

<sup>1</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 125-126.

здание и деятельность в структуре органов внутренних дел (и иных правоохранительных органах) политических партий и их организаций, участие в политических акциях, если в результате может быть нанесен урон охраняемым Конституцией Российской Федерации ценностям.

Ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел в экономической сфере нуждаются в трансформации. Так, в качестве правового эксперимента возможно в одном или нескольких субъектах Российской Федерации разрешить сотрудникам заниматься предпринимательской деятельностью, ограничив ее виды. Результат подобного эксперимента можно оценить лет через пять с учетом ряда показателей, среди которых должны быть: уровень коррупции в органах внутренних дел, анализ доходов и расходов сотрудников и др. В случае положительного результата правового эксперимента экстраполировать его на территории всех субъектов Российской Федерации.

Реализация права на медицинское обслуживание сотрудников органов внутренних дел зачастую приводит к ограничению права на получение квалифицированной медицинской помощи, что ставит сотрудников в неравные условия с иными гражданами. Однако любое ограничение прав и свобод возможно только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства<sup>1</sup>. Складывающиеся в действительности ограничения прав сотрудников на медицинское обеспечение вряд ли соответствуют указанным в Основном законе страны целям. Следовательно, имеющаяся проблема должна быть решена несколькими путями: либо путем предоставления ОВД права самостоятельного заключения соответствующих договоров с медицинскими организациями различных форм собственности, что, естественно, повлечет упразднение медицинских организаций МВД России; либо такая организация изначально должна заключать договоры с коммерческими и некоммерческими медицинскими организациями на обслуживание сотрудников, сохранив в

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с изм. от 21.07.2014 ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

медицинской организации МВД России минимальный штат специалистов для проведения профилактических осмотров и ВВК; либо путем обеспечения сотрудников полисами обязательного медицинского страхования; либо расширение возможностей медицинского обеспечения за счет средств федерального бюджета.

Требуется пересмотр и законодательство по пенсионному обеспечению сотрудников органов внутренних дел. Очевидно, что, предоставив работающим пенсионерам органов внутренних дел право получать страховую часть трудовой пенсии по старости, государство создаёт определённые стимулы для удержания их на рынке труда. Однако необходимо понимать и то, что желание военных пенсионеров работать является вынужденной мерой, вызванной высокой стоимостью жизни и невысоким размером собственно пенсионных выплат. Поскольку служба в органах внутренних дел является разновидностью федеральной государственной службы, то и размеры пенсий должны соответствовать пенсионному обеспечению иных федеральных государственных служащих.

Специфика службы в органах внутренних дел, как и в иных правоохранительных органах Российской Федерации, отличается установлением определенных ограничений в пользовании некоторыми общегражданскими правами и свободами. Однако ограничения прав и свобод для этой категории лиц, как и для всех остальных, должны быть законны, соразмерны их целям и уравновешены соответствующими социальными гарантиями.

## ***§ 2.2. Ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности***

Власть, и прежде всего государственную, необходимо упорядочивать, организовывать, в силу того что любая сильная воля всегда стремится к расширению властного пространства, что ведет, как правило, к ущемлению интересов личности. Еще В.Г. Белинский писал, что «ни одна страсть не стоила челове-

ству стольких страданий и крови, как властолюбие... которое ненасытно и бесконечно»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», государственная служба Российской Федерации есть профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий нескольких субъектов, в т.ч. федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, к которым, безусловно, относятся и органы внутренних дел<sup>2</sup>.

До 2015 г. в систему государственной службы входила правоохранительная служба, под которой законодатель понимал вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины<sup>3</sup>. Однако соответствующий Федеральный закон «О правоохранительной деятельности» так и остался в стадии проектной разработки и не будет принят в ближайшее время. А законодатель внес изменения в Федеральный закон «О системе государственной гражданской службы РФ» и закрепил, что военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы. Таким образом, служба в органах внутренних дел является разновидностью федеральной государственной службы.

Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила человека, его права и свободы высшей ценностью. Обязанность государства – соблюдать и защищать их от любых посягательств, в т.ч. и со своей стороны (ст. 2). Для этой цели ограни-

---

<sup>1</sup> Власть. Очерки современной политической философии Запада. М., 1989. С. 163.

<sup>2</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>3</sup> Там же.

чения прав и свобод личности также закреплены в Основном законе государства.

Так, рассматривая стимулы и ограничения в праве, А.В. Малько отмечает, что «политическая власть (особенно и главным образом власть исполнительная) имеет склонность вырождения в различные злоупотребления, для нее необходимы надежные правовые рамки, ограничивающие и сдерживающие подобные склонности, возводящие заслон ее необоснованному и незаконному превышению, попиранию прав человека. Ограничения прав необходимы именно для того, чтобы недостатки властной личности не превратились в пороки государственной власти. Вот почему можно сказать, что правом ограничиваются не собственно управляющие воздействия со стороны государственных структур на личность, а лишь препятствия, вредные возмущающие факторы, необоснованные и противоправные ущемления интересов граждан»<sup>1</sup>.

Согласно положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» специфика государственной службы (в т.ч. органов внутренних дел) как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус данной категории служащих. Поэтому, регламентируя правовое положение сотрудников органов внутренних дел, порядок поступления на службу в органы внутренних дел и ее прохождения, государство вправе устанавливать в этой сфере и ограничения, строго обусловленные мерами обеспечения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов»<sup>2</sup>.

Таким образом, ограничения, связанные со специальным статусом сотрудников органов внутренних дел, заключаются в ряде правил, нарушать рамки которых сотрудникам органов внутренних дел запрещено либо они подлежат обязательному исполнению. Прежде всего, речь идет о следующих федеральных законах, содержащих ряд таких ограничений: «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. С. 230-231.

<sup>2</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

2003 г., «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г., «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.<sup>1</sup>, «О службе в органах внутренних дел», «О полиции» от 7 февраля 2011 г.<sup>2</sup> и др.

Безусловно, основное назначение вышеперечисленных нормативных правовых актов – обеспечить четкое функционирование органов внутренних дел, способствовать созданию условий для их независимости от различного рода государственных и негосударственных структур, предотвращение возможных злоупотреблений, в т.ч. при помощи ограничений прав и свобод самих сотрудников.

Как отмечалось ранее, в научной литературе нет единого подхода к определению понятия «ограничения прав и свобод человека и гражданина»<sup>3</sup>. В связи с этим недопустимым представляется и отсутствие четкого определения данной категории, применительно к сотрудникам органов внутренних дел.

В данном случае ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы, следует понимать как меры, применяемые к работнику указанного ведомства непосредственно в процессе осуществления им узкоспециализированных полномочий, обусловленных должностными регламентами<sup>4</sup>.

В исследовательских кругах существуют различные классификации ограничений прав и свобод граждан, наделенных специальным статусом. Так, рассматривая правовой статус госу-

---

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 // Российская газета. 2008. 30 дек.

<sup>2</sup> О полиции Российской Федерации: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. 28.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>3</sup> В литературе высказываются и другие точки зрения (см.: Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 17; Насташкин А.М. Предельный возраст нахождения на государственной службе как свидетельство незрелости российской демократии // Закон и право. 2000. № 11. С. 14-19).

<sup>4</sup> Шаганян А.М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел ... С. 131.

дарственного служащего Российской Федерации, Е.В. Охотский считает возможным делить существующие ограничения их прав и свобод с учетом цели установления: 1) на ограничения, касающиеся политической сферы; 2) ограничения, направленные на недопущение злоупотребления служебными полномочиями; 3) ограничения, направленные на недопущение получения нематериальных выгод; 4) запреты на использование в неслужебных целях средств материально-технического и информационного обеспечения, другого государственного имущества<sup>1</sup>. Представленная классификация в большей степени отражает существование ограничений прав и свобод государственных служащих в целом.

В данном случае при рассмотрении специальных ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемых в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы, полагаем классифицировать их на основные и дополнительные. При этом основные ограничения прав и свобод являются неизменным элементом видового правового статуса всех сотрудников органов внутренних дел. Дополнительные ограничения связаны с особенностями их профессиональной деятельности.

Рассмотрим основные ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, к которым относятся: гражданство, возраст поступления и прекращения службы, безупречная репутация, состояние здоровья, наличие близкого родства или свойства, предоставление подлинных документов при поступлении на службу, ежегодное предоставление деклараций о доходах и имуществе, требование высоких моральных, нравственных качеств.

В этой связи предполагаем возможным классифицировать ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел при исполнении ими служебных обязанностей следующим образом: 1) ограничения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел (глава 4 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»); 2) ограничения, действующие во время прохождения службы в органах внутренних дел (ст. 14

---

<sup>1</sup> См.: Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 22-24.

Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»); 3) ограничения, сохраняющиеся после увольнения со службы (ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Для более детального исследования предлагаем классифицировать имеющиеся ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел при исполнении ими служебных обязанностей на общие и специальные. При этом общие ограничения прав и свобод являются неизменным элементом в своем нормативном содержании для всех сотрудников органов внутренних дел. Специальные ограничения связаны с особенностями их профессиональной деятельности.

К общим ограничениям прав и свобод относятся:

1. Гражданство Российской Федерации. Прежде всего, сотрудник органов внутренних дел должен иметь исключительно лишь гражданство Российской Федерации, что следует из ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О полиции».

Необходимо отметить, что подобное общее ограничение является общепринятым в международном праве. Так, в соответствии с п. «с» ст. 25 Международного пакта «О гражданских и политических правах» право лиц на доступ к государственной службе обусловлено наличием гражданства.

Конституция Российской Федерации, предусматривая возможность для граждан Российской Федерации иметь гражданство иностранного государства (множественность гражданства) (ч. 1 и 2 ст. 62), ни в коей мере не умаляет их прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором. Следует учесть, что и Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» множественность гражданства допускается. Его можно определить как возможность для гражданина Российской Федерации иметь гражданство другого иностранного государства (ст. 6).

При этом следует отметить, что выход сотрудника органов внутренних дел из гражданства Российской Федерации либо приобретение гражданства другого государства однозначно ве-

дет к расторжению служебного контракта, освобождению его от замещаемой должности в органах внутренних дел и увольнению со дня выхода из гражданства Российской Федерации или со дня приобретения гражданства другого государства.

Таким образом, по общему правилу только граждане Российской Федерации могут быть сотрудниками органов внутренних дел. «Обычным оправданием подобного ограничения (требования гражданства), – как справедливо отмечает К. Гренендейк, – является то, что гражданство есть гарантия необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства». Действительно, интересы какого государства станут превалировать для сотрудника органов внутренних дел, обладающего двойным или вторым и последующим гражданством. Принимая во внимание, что каждое государство требует от своих граждан верности и защиты своих интересов, немыслимым представляется возможность обладания сотрудником органов внутренних дел иностранным гражданством, поскольку он имеет доступ к разнообразным аспектам безопасности государства. Кроме того, в настоящее время большинство стран отказываются от «множественности» гражданства в связи с проблемами налогообложения таких лиц, несения ими обязанности службы в Вооруженных силах и занятия должностей в органах государственной власти.

2. Возрастной ценз. На службу в органы внутренних дел имеют право поступать граждане Российской Федерации не моложе 18 лет и не старше 35 лет. Вместе с тем ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» делает исключение из этого правила, закрепляя возможность зачисления в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта граждан, не достигших возраста 18 лет.

Предельное возрастное ограничение для приема на службу в органы внутренних дел (35 лет) распространяется на лиц, которые поступают на службу впервые. Предусмотрено и возрастное

ограничение (25 лет) для лиц, поступающих в образовательные организации высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме. В отношении лиц, которые ранее служили в органах внутренних дел, а также военнослужащих, указанный возрастной ценз может быть и выше. В подобных случаях в соответствии с Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел»<sup>1</sup> вступают в действие другие факторы, связанные с достижением предельного возраста службы, с истечением срока службы, дающего право на пожизненную пенсию и т.д. Кроме того, указанный федеральный закон предусматривает возможность возобновления службы в органах внутренних дел пенсионерам МВД, Вооруженных Сил.

В то же время необходимо отметить, что в иных правоохранительных органах возрастной ценз для граждан, желающих работать в данных структурах, исчисляется по-разному. Так, в ст. 16 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»<sup>2</sup> определено, что «сотрудником органов федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, способный по своим личным и профессиональным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности». Таким образом, возрастной критерий для поступления на службу в федеральную службу безопасности размыт. Для зачисления на службу в органы прокуратуры возрастной критерий до 2013 г. четко оговорен не был, однако его можно было логически вычленил из текста ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре». Данная статья гласила, что «прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессио-

---

<sup>1</sup> О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 5 декабря 2011 г. (с изм. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7020.

<sup>2</sup> О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 22 февраля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

нального образования», а «на должности помощников прокуроров прокуратур районов, городов и приравненных к ним прокуратур... могут назначаться лица, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений»<sup>1</sup>. Таким образом, до 2013 г. лицо, желающее стать сотрудником органов прокуратуры, должно было как минимум достигнуть возраста 20-21 года. В настоящий момент это упущение исправлено, однако возраст, с которого гражданин может стать прокурором, остается «плавающим». А, к примеру, судьёй может стать лицо, имеющее оконченное высшее юридическое образование. Причем ст. 4 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» содержит вполне оправданные дополнительные возрастные ограничения для судей Верховного Суда, Арбитражного суда субъекта Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации.

Сомнительно, что разница в возрастных ограничениях, установленных для лиц, поступающих на службу в правоохранительные органы, имеет под собой логическое обоснование (исключения составляют возрастные цензы для судей высших инстанций). Следовательно, представляется разумным унифицировать возрастную цензу для лиц, устраивающихся на службу в правоохранительные органы (например, в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации»), с целью обеспечения равного доступа граждан к государственной службе. Как следствие, потребуются и внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность каждой правоохранительной структуры в отдельности.

Помимо этого возраст поступления на службу в органы внутренних дел следует увеличить как минимум до 20 лет, что позволит рекрутировать в ряды защитников правопорядка более зрелых физически и нравственно граждан, осознанно выбравших профессию сотрудника полиции. Данную позицию поддер-

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

живают более 57% респондентов – представители практикующих работников органов внутренних дел Алтайского края, Кемеровской, Новосибирской, Томской областей, республик Алтай и Хакасия.

3. Ограничения прав при зачислении на службу в органы внутренних дел (как и в иные правоохранительные органы) лиц, имеющих или имевших судимость, является безусловным. При этом не имеет значения ни характер преступления, за которое лицо привлекалось к уголовной ответственности, ни вид примененного к нему наказания. Уже сам факт осуждения лица в прошлом за совершение преступления, несмотря на то, что судимость у него погашена или снята, является обстоятельством, препятствующим службе в органах внутренних дел. Кроме того, на службу в органы внутренних дел не могут быть приняты граждане, которые являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовным делам, а также, если они подвергались уголовному преследованию, которое было прекращено по следующим обстоятельствам: за истечением срока давности; в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел); вследствие акта об амнистии; в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

Кроме того, лицо не может быть принято на службу в органы внутренних дел, если оно неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу, подвергалось в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения. По общему правилу признак неоднократности означает совершение чего-то более одного раза.

Таким образом, основаниями для отказа в приеме на службу в органы внутренних дел не могут быть: факты однократного привлечения кандидата к административной или гражданско-правовой ответственности, а равно освобождения его от уголовной ответственности по основанию, указанному в ст. 77 Уголовного кодекса Российской Федерации (в связи с изменением обстановки). Однако указанные факты просто обязаны учиты-

ваться в совокупности с другими обстоятельствами, характеризующими личность кандидата.

4. В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел» – несоответствие требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Суть подобного ограничения – выявление заболевания, включенного в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень заболеваний, препятствующих прохождению службы в органах внутренних дел, и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения также устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действует инструкция «О порядке проведения военно-врачебной экспертизы и медицинского освидетельствования в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвержденная приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации № 523 от 14 июля 2010 г.<sup>1</sup> В указанных документах перечислены некоторые инфекционные и паразитарные болезни, новообразования, психические расстройства и расстройства поведения, болезни нервной системы, препятствующие поступлению на службу в органы внутренних дел, а также ее продолжению.

Таким образом, медицинское освидетельствование кандидата проводится с целью определения его годности по состоянию здоровья к службе в органах внутренних дел военно-врачебными комиссиями. Кроме того, невозможность надлежащего выполнения служебных обязанностей действующего сотрудника по болезни, как и вследствие ограниченного состояния здоровья, должна быть также подтверждена медицинским за-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Инструкции о порядке проведения военно-врачебной экспертизы и медицинского освидетельствования в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД Российской Федерации от 17 июля 2010 г. № 523 (в ред. от 26.08.2013) // Рос-сийская газета (федеральный выпуск). 2010. 23 нояб. № 264/1.

ключением военно-врачебной комиссии. Следует отметить, что в Федеральном законе «О полиции» отсутствует норма, регламентирующая дальнейшую судьбу сотрудника полиции, который по состоянию здоровья не может продолжать службу. Хотя в ст. 19 Закона «О милиции»<sup>1</sup> этот вопрос был урегулирован детально: сотруднику органов внутренних дел, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не мог исполнять должностные обязанности по замещаемой должности, предоставлялась соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность. В случае отказа сотрудника от перевода либо отсутствия такой должности в том же органе внутренних дел служебный контракт прекращался, сотрудник освобождался от замещаемой должности. Таким образом, следует подобные ситуации предусмотреть в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел».

5. Наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому (п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел»).

Данное ограничение законодательно закреплено и во многих зарубежных странах. Так, во Временном положении о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов, принятом ЦК КНР 9 февраля 1995 г.<sup>2</sup>, если государственные служащие КНР являются мужем и женой или если между ними имеются отношения кровного родства по прямой линии, отношения кровного родства по боковой линии в пределах трех поколений и отношения близкого родства по линии родственников мужа и жены, то им нельзя в одном и том же учреждении занимать

---

<sup>1</sup> О милиции: закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. (ред. от 27.07.2010, утратил силу с 01.03.2011) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>2</sup> Временное положение о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов, принятое ЦК КНР 9 февраля 1995 г. URL: <http://chupanov.narod.ru/Chinalaw/04/12.htm> (дата обращения: 21.04.2010).

должности, находящиеся в прямом подчинении одного другому, или должности, связанные отношениями прямого руководства высшей инстанции с нижестоящей. Таким государственным служащим также нельзя заниматься контрольной, ревизионной, кадровой, финансовой деятельностью в тех учреждениях, в которых они занимают руководящие посты. Должностное лицо, находящееся в родственных отношениях, не вправе рассматривать дела своих родственников<sup>1</sup>.

В России ограничение совместной службы родственников было известно еще дореволюционному законодательству. В советский период деятельность органов власти по принятию мер в сфере упорядочения приема на службу в административно-политические органы Советом Народных Комиссаров 21 декабря 1922 г. были приняты специальные Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях<sup>2</sup>, которыми предусматривались определенные ограничения для служащих в связи с их работой во властных структурах. Данные правила устанавливали ограничения при приеме или исполнении службы в одном учреждении лицами, находившимися в близком родстве или свойстве, если имела место подчиненность или подконтрольность одного из них другому, причем под подчиненностью или подконтрольностью понимались не только непосредственные связи<sup>3</sup>.

В 1971 г. в ст. 20 КЗоТ РСФСР было внесено принципиальное изменение, касающееся этого ограничения: включено слово «непосредственной»<sup>4</sup>. Затем это дополнение вошло в подпункт 5 п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005. С. 491.

<sup>2</sup> Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях: декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. URL: <http://bestpravo.ru/ussr/data04/tex17269.htm> (дата обращения: 07.07.2009).

<sup>3</sup> Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 330.

<sup>4</sup> КЗоТ РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

службы Российской Федерации», кроме того, само ограничение уже было направлено на всю государственную службу, а не только на службу родственников в одном государственном органе.

В настоящее время ограничение совместной службы родственников определяется наличием близкого родства или свойства претендента или лица, состоящего на службе с сотрудником органов внутренних дел, в случае если их профессиональная служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Понятно, что целью установления такого ограничения в органах внутренних дел является недопущение возможного отрицательного влияния близких родственных связей на служебные отношения, на качество служебной деятельности, которое может проявиться не только в снижении дисциплины, но и в злоупотреблении служебным положением. Однако представляется разумным обратить внимание законодателя на конструкцию рассматриваемого ограничения в Китайской Народной Республике, где оно подробнее и шире, чем в РФ, а значит, исключается большее количество возможностей для злоупотребления властью и проявлений коррупции.

6. Предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел является ограничением для поступления на службу в органы внутренних дел либо для продолжения службы. В настоящее время перечень документов, которые гражданин должен представить при поступлении на службу и замещение должности в органах внутренних дел, содержится в ст. 18 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел».

Все сведения, представленные гражданином при поступлении на службу в органы внутренних дел, подлежат проверке в установленном законом порядке на предмет их достоверности и полноты. Данная норма является императивной, уполномоченный руководитель в течение трех месяцев со дня принятия заявления обеспечивает проведение в отношении гражданина мероприятий, связанных с допуском к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, проверкой достоверности сообщенных им сведений, проверкой уровня физической подготовки, и направляет гражданина для прохождения медицинского освидетельствования (обследования) и про-

ведения мероприятий по профессиональному психологическому отбору.

Причем срок проведения проверки достоверности сообщенных гражданином сведений может быть продлен уполномоченным руководителем до четырех месяцев с письменным уведомлением об этом гражданина. Все предоставленные сведения хранятся весь период прохождения лицом службы в органах внутренних дел и при определенных условиях могут быть вновь перепроверены.

Достоверность сведений кандидатов, принимаемых на службу (учебу) в органы внутренних дел, проверяется соответствующими структурными подразделениями органов внутренних дел. Затем на основании полученных материалов проверок начальник структурного подразделения органа внутренних дел составляет справку о результатах изучения кандидата (включая заключение о достоверности и полноте представленных сведений и о возможности поступления гражданина на службу в органы внутренних дел), которая направляется руководителю органа внутренних дел, имеющему право назначения на должность.

Если в результате проверки будут установлены факты представления ложных сведений, то это обстоятельство препятствует принятию на службу в органы внутренних дел или нахождению на ней.

7. Следующее ограничение, связанное с обязательным предоставлением сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, получило закрепление в п. 9 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел». Следует отметить, что данное ограничение также соответствует положениям международных правовых актов, регулирующих деятельность государственных должностных лиц. Так, пунктом 8 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 г. установлено, что государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением, как это разрешено или требуется законом и административными положениями, выполняют требования об объявлении или сообщении сведений о личных активах и обязательствах, а также по возможности сведения об активах и обязательствах супруга (супруги) и (или) иждивенцев.

Необходимость предоставления сведений о доходах, а в дальнейшем и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера связана с контролем со стороны государственного органа за реализацией прочих ограничений, установленных как указанным федеральным законом, так и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. По аналогии сотрудник органов внутренних дел (являясь государственным служащим) также обязан предоставить сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе и обязательствах имущественного характера. Причем в случае непредставления или представления заведомо ложных сведений гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, а сотрудник органов внутренних дел не может продолжать службу.

Однако норма об обязанности ежегодно представлять сведения о полученных сотрудником органов внутренних дел доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера в срок не позднее 30 апреля текущего года, следующего за отчетным, впервые была применена в 2010 г. Обусловлено это было, во-первых, необходимостью устранения пробела в законодательстве (до 2009 г. такая корреспондирующая норма отсутствовала в действующем в то время Законе «О милиции»), во-вторых, в связи с возрастающими темпами борьбы с коррупцией рассматриваемое ограничение является значительной частью специального антикоррупционного механизма. Однако определенный интерес вызывает механизм учета и проверки поданных сведений, поскольку персональные данные сотрудников органов внутренних дел относятся к категории конфиденциальной информации, т.е. информации строго ограниченного и регламентированного доступа.

Кроме того, автором было предложено такое ограничение прав сотрудников, как предоставление соответствующих сведений о личных расходах такого сотрудника и членов его семьи, что и было впоследствии реализовано законодателем.

8. В настоящее время в практике работы органов внутренних дел акцент смещается от юридически закрепленных правил к моральным и нравственным ценностям. К числу главных мо-

ральных ориентиров сотрудников органов внутренних дел отнесены: долг, честь, совесть, честность, ответственность, подчинение закону, компетентность, справедливость, беспристрастность.

Так, одним из важных компонентов в деятельности любого сотрудника органов внутренних дел является наличие у него морального авторитета – репутации. Под репутацией принято понимать сложившееся у окружающих мнение о нравственном облике того или иного человека, основанное на его предшествующем поведении, моральная оценка его поступков и производное отсюда ожидание характера его действий в дальнейшем. Таким образом, репутация обращена и в прошлое, и в будущее. С одной стороны, в ней отражено положительное либо отрицательное отношение к прошлой деятельности сотрудника органов внутренних дел, с другой – она оказывает влияние на его роль и место в его дальнейшей деятельности.

Сотрудник органов внутренних дел, осуществляя свои полномочия, должен быть рассудительным, надежным, нравственно корректным, т.к. сфера его деятельности затрагивает интересы как государства, так и отдельной личности. При этом он должен поддерживать доброе имя и честь как свои, так и своего подразделения и органа внутренних дел, иначе он лишается морального права на уважение, поддержку и доверие со стороны граждан, коллег и сослуживцев.

Таким образом, сотрудник органов внутренних дел должен своим примером подтвердить ожидания общества по отношению к моральному облику человека в форме, дающему право на уважение, доверие и поддержку деятельности органов внутренних дел со стороны народа, иначе он не способен и не вправе состоять на службе в органах внутренних дел. Соответствие поведения сотрудников органов внутренних дел, а также лиц, которые претендуют на должность сотрудника органов внутренних дел, моральным стандартам есть ключ к укреплению веры граждан России в честность и беспристрастность государственной службы, а значит, и самого государства. Следует отметить, что в рамках исследования проведено анкетирование сотрудников органов внутренних дел следующих регионов: Алтайского и Хабаровского краев, Кемеровской, Новосибирской и Томской областей, республик Алтай и Хакасия. Около 30% опрошенных

отметили необходимость повышения требований к морально-нравственным качествам сотрудников органов внутренних дел, влияющих в наибольшей степени на положительный образ правозащитника.

9. Предельный возрастной ценз для службы в органах внутренних дел установлен ст. 88 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел». Так, для сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальное звание генерала полиции Российской Федерации, генерал-полковника полиции, генерал-полковника внутренней службы или генерал-полковника юстиции – 65 лет (в т.ч. для сотрудников, имеющих ученую степень доктора наук и замещающих должности в образовательной организации высшего образования или научной организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел); для сотрудников органов внутренних дел, имеющих специальные звания генерал-лейтенанта полиции, генерал-майора полиции, генерал-майора внутренней службы или генерал-майора юстиции – 60 лет; для сотрудника органов внутренних дел, имеющих специальное звание полковника полиции, полковника внутренней службы или полковника юстиции, – 55 лет; для сотрудников органов внутренних дел, имеющих иные специальные звания, – 50 лет. По достижении сотрудником органов внутренних дел предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел контракт прекращается и сотрудник увольняется со службы. Однако в ряде случаев с сотрудником органов внутренних дел, достигшим предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел, имеющим положительную последнюю аттестацию и соответствующим требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии, с его согласия и по его рапорту может ежегодно заключаться новый контракт, но не более чем в течение пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел.

Следует отметить, что по сравнению с аналогичными нормами «Положения о службе в органах внутренних дел» Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел» увеличил предельный возраст пребывания на службе в среднем на пять лет. Например, в соответствии со ст. 59 названного Положения

лица, имеющие звания от рядового милиции до подполковника милиции, могли состоять на службе по достижении ими 45-летнего возраста, полковника милиции – 50 лет, генерал-майора милиции и генерал-лейтенанта милиции – 55 лет, генерал-полковника милиции – 60 лет.

Несколько иной подход к ограничению возраста пребывания на службе в Федеральной службе безопасности Российской Федерации. Так, «с военнослужащими органов федеральной службы безопасности, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности»<sup>1</sup>. В иных правоохранительных органах предельный возраст сотрудников определяется достижением ими 60 лет. После чего допускается продление срока нахождения на службе не более чем на год. Таким образом, снова речь идет о размытии рамок возрастных цензов в разных правоохранительных структурах.

10. Еще одним ограничением при принятии на службу в органы внутренних дел является личное поручительство, регламентированное ч. 7 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел». Личное поручительство законодатель определил как обязательство, которое дает в письменной форме действующий сотрудник органов внутренних дел, имеющий стаж службы не менее трех лет. Суть личного поручительства состоит в том, что сотрудник ручается за соблюдение поступающим на службу гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников указанным Федеральным законом и другими федеральными законами. Анализ данной нормы права дает основания сделать вывод, что действующий сотрудник в письменной форме должен лично поручиться за долгосрочное достойное поведение фактически незнакомого ему гражданина, который еще только назначается на должность. При этом сотрудник органов внутренних дел, оформивший личное поручи-

---

<sup>1</sup> О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 22 февраля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

тельство, несет моральную ответственность. Крайней мерой личного поручительства может стать привлечение поручителя, например, к дисциплинарной ответственности в случае совершения правонарушения рекомендованным им лицом.

Безусловно, для личности поручителя приказом МВД России № 50 от 1 февраля 2018 г. «Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» предусмотрены определенные требования, однако представляется, что в данном случае оформление подобного поручительства необходимо возлагать на подразделения воспитательной работы либо на службу психологов, поскольку в компетенцию именно этих сотрудников входит изучение морально-нравственных качеств как кандидата на службу в органы внутренних дел, так и действующих сотрудников.

К дополнительным ограничениям прав и свобод сотрудников органов внутренних дел при исполнении служебных обязанностей следует отнести следующие: прохождение процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну и связанную с ней возможность ограничения свободы передвижения; ограничение права на распространение ряда сведений; обязанность возмещения расходов на обучение и обмундирование в случае расторжения контракта с сотрудником органов внутренних дел в период обучения или в период прохождения службы по ряду оснований; привлечение к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни; ограничение быть понятым и т.п.

Так, обязательность прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений. Право человека на информацию является одним из его субъективных прав, что нашло закрепление в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup>. Однако если разглашение сведений

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

может причинить вред интересам национальной безопасности, государство вправе устанавливать определенные ограничения.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным условием является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Корреспондирует изложенным целям необходимость защиты информационных ресурсов государства от утечки важной политической, экономической, научно-технической и военной информации. Этим определяется существование института государственной тайны, который создает надлежащие условия для проведения государством независимой информационной политики и защиты своих национальных интересов.

Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>2</sup> установлен перечень сведений, ее составляющих, в сфере военной области, экономики, науки и техники, внешней политики, контрразведки, разведывательной и оперативно-разыскной деятельности.

Этим же законом при приеме лиц на службу, связанную с необходимостью доступа к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 21), предусмотрена также процедура оформления допуска, которая заключается в санкционированном уполномоченным должностным лицом ознакомлении конкретного лица с такими сведениями.

Обращаясь к международному опыту, особое внимание следует уделить порядку осуществления доступа к секретной информации в Соединенных Штатах Америки. В соответствии с

---

<sup>1</sup> Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 16.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч.1). Ст. 3448.

<sup>2</sup> О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

законом «О доступе к секретной информации» 1947 г. (в редакции 1994 г.)<sup>1</sup> одним из таких условий является согласие лица на предоставление финансовых сведений о приобретениях и путешествиях, информации о финансовом положении и зарубежных поездках. От оформления допуска по закону освобождаются только высшие должностные лица США: Президент и Вице-президент, конгрессмены, члены Верховного Суда, а также федеральные судьи, назначаемые Президентом США<sup>2</sup>. Случаи отказа лица от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, установленным в Законе РФ «О государственной тайне», ведут к автоматическому отказу в приеме в органы внутренних дел или прекращению действия служебного контракта.

С вышерассмотренным ограничением прав связано и ограничение свободы передвижения сотрудников органов внутренних дел, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну. Такие сотрудники могут быть ограничены в праве на выезд за пределы Российской Федерации на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне<sup>3</sup>. Кроме того, ряд сотрудников органов внутренних дел в силу выполнения ими своих должностных инструкций не имеют права покидать режимные объекты в течение своего рабочего времени (в основном данное ограничение касается сотрудников некоторых оперативных служб). С 2014 г. в связи с событиями в Украине и введением санкций против России ограничения на свободу пе-

---

<sup>1</sup> См.: Access to Classified Information Act. 50 U.S.C.S. §435-438 (1995).

<sup>2</sup> Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» установлен особый порядок доступа к государственной тайне. Так, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий. В данном случае у них отбирается расписка о неразглашении, а сохранность государственной тайны гарантируется путем установления ответственности указанных лиц (ст. 21.1).

<sup>3</sup> О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

редвижения, в частности на выезд за границу, были распространены и на сотрудников органов внутренних дел, не имеющих допуска к сведениям, составляющим государственную тайну. В 2015 г. по инициативе экс-депутата Д. Носова в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект, который предполагал ввести запрет на выезд сотрудников полиции за рубеж<sup>1</sup>. Однако до сегодняшнего дня законопроект не рассмотрен ни в одном из чтений. Реакция на сложившуюся ситуацию сотрудников органов внутренних дел и членов их семей неоднозначная, т.к. отдых за границей часто стоит дешевле, чем в пределах Российской Федерации. Подобное ограничение свободы передвижения сотрудников органов внутренних дел, не имеющих допуска к сведениям, составляющим государственную тайну без издания соответствующего федерального закона как минимум неконституционно, поскольку ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации гласит, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом...»<sup>2</sup>.

Ограничением для лиц, отобранных для поступления в образовательные учреждения профессионального образования МВД России, является заключение контракта на срок службы в органах внутренних дел не менее пяти лет после окончания образовательного учреждения. Корреспондирует данному ограничению обязанность сотрудника возместить МВД России затраты на обучение в случае расторжения контракта с ним в период обучения или в течение пяти лет по окончании обучения по некоторым основаниям. Однако на сегодняшний день механизм взимания затраченных на обучение средств в случае отсутствия добровольности возмещения таких затрат гражданином функционирует не в полную силу.

Ненормированный служебный день устанавливается для сотрудников органов внутренних дел, замещающих должности руководителей (начальников) из числа должностей старшего и высшего начальствующего состава. Приказом руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних

---

<sup>1</sup> Выезд за границу сотрудникам МВД: куда поехать отдыхать полицейским в 2017 г. URL: <http://turdocs.ru> (дата обращения: 01.06.2017 г.).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

дел или уполномоченного руководителя может также устанавливаться ненормированный служебный день для сотрудников, замещающих иные должности, определяемые перечнем должностей в органах внутренних дел, установленных приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Перечень содержит исчерпывающий список таких должностей. Однако на практике не исключены случаи, когда руководители органов внутренних дел, пользуясь диспозитивным методом правового регулирования данной нормы, могут не включать в соответствующие приказы определенные должностные категории.

Ограничение быть понятым в случаях наделения сотрудников органов внутренних дел законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности и (или) предварительного расследования (ст. 60 УПК РФ)<sup>1</sup>. Понятой не заинтересованное в исходе уголовного дела лицо, привлекаемое дознавателем, следователем для удостоверения факта производства следственного действия, а также содержания, хода и результатов следственного действия<sup>2</sup>. В соответствии со ст. 25.7 КоАП Российской Федерации в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Из вышеприведенных норм следует, что основным требованием, предъявляемым к понятому, является отсутствие какой-либо прямой или косвенной заинтересованности в исходе дела. Понятой – это лицо, привлекаемое в установленных законом случаях к присутствию при производстве определенных действий, и его участие является одной из гарантий объективности при производстве процессуальных действий. Возбуждение уголовного дела либо дела об административном правонарушении, производство процессуальных действий, формирование доказательственной базы осуществляются соответствующими должностными лицами органа

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (ч. 2 ст. 60): федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

<sup>2</sup> Там же.

внутренних дел. В силу осуществления указанных полномочий сотрудники оперативно-разыскных подразделений, предварительного расследования, а также административной практики могут иметь служебную заинтересованность в исходе дела. В связи с тем что участие понятых при производстве процессуальных действий – одна из гарантий обеспечения прав лица, привлекаемого к ответственности, то с целью исключения любых сомнений относительно полноты и правильности фиксирования в процессуальных документах содержания и результатов процессуального действия сотрудники перечисленных выше подразделений не должны привлекаться в качестве понятых. Однако на сотрудников органов внутренних дел иных подразделений данное ограничение не распространяется.

При рассмотрении основных и дополнительных специальных ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемых в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы, представляется безусловной обязательность установлений юридических границ в виде ограничений их прав и свобод, что призвано препятствовать злоупотреблениям со стороны данных государственных служащих.

Выявленная в ходе исследования разница в возрастных ограничениях, установленных для лиц, поступающих на службу в смежные с органами внутренних дел правоохранительные ведомства, противоречит закреплённому в Конституции Российской Федерации принципу равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32), а следовательно, данный вопрос подлежит тщательной проработке и, возможно, унификации возрастного ценза для кандидатов на службу в силовые ведомства.

Все возрастающее внимание к проблеме противодействия коррупции вынуждает национальные органы государственной власти вырабатывать и принимать действенные меры по борьбе с ее проявлениями, которые в ряде случаев связаны с неизбежным ограничением отдельных прав и свобод граждан, в т.ч. органов внутренних дел. Как следствие, часть таких ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, в т.ч. при исполнении ими служебных обязанностей прямо или косвенно являются одновременно и элементами борьбы с коррупционными проявлениями.

### **§ 2.3. Опыт правового регулирования ограничений прав и свобод сотрудников полиции зарубежных государств**

Глобальные преобразования трех последних десятилетий в самых разнообразных сферах общественной жизни отчасти сблизили Россию со многими развитыми странами мира. Однако подобная аккультурация, помимо разного рода преимуществ, принесла и значительное осложнение криминальной обстановки, реальную возможность распространения угрозы национальной (внутригосударственной) безопасности и резкого обострения конфронтации различных социальных слоев и групп.

В сложившейся ситуации действительную важность приобретает поиск оптимальных механизмов государственного управления всей системы обеспечения правопорядка, в т.ч. оптимизация деятельности органов внутренних дел, которые бы соответствовали историческим традициям, современным реалиям, национальным интересам и потребностям общества, государства и личности.

В этой связи заслуживает внимания точка зрения М.В. Васькова, который, изучая организационные и правовые аспекты деятельности полиции Королевства Норвегия, отмечает, что развитие отечественного права в целом и российской правоохранительной системы в частности невозможно без четкого представления об общемировых тенденциях и осмысления всего положительного, накопленного в других странах. Причем, по его мнению, едва ли не первостепенное значение в этом контексте приобретает изучение зарубежного опыта в области теоретических, организационных и правовых основ деятельности, стратегических и тактических методов ведения борьбы с преступностью и администрирования полиции – этого древнейшего и неотъемлемого компонента института государства, играющего главенствующую роль в обеспечении общественной безопасности любой страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Васьков М.В. Организационные и правовые аспекты деятельности полиции Королевства Норвегия и ее роль в обеспечении общественной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3.

Следует констатировать, что, несмотря на различие внутриполитических, экономических и социальных условий функционирования российских и зарубежных правоохранительных органов, по сути, перед ними возникают одни и те же задачи. Традиционно, в число данных задач входят: защита прав и свобод граждан, охрана государства и общества от преступных посягательств и иных всевозможных угроз, защита конституционного строя, всех видов собственности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Более того, правоохранительные органы большинства стран мира указанные задачи решают во многом идентичными способами, сталкиваясь со схожими проблемами. Следовательно, изучая опыт полиции зарубежных стран, возникает реальная возможность поиска и выделения наиболее разумных его проявлений и применения их в Российском государстве, предварительно адаптировав его к национальным особенностям, с целью совершенствования деятельности российских органов внутренних дел в выполнении поставленных перед ними задач.

Кроме того, присоединяясь к мнению А.В. Губанова, заметим, что работу по обобщению, изучению, распространению и использованию опыта иностранных полиций нужно рассматривать как одну из составляющих комплекса мер, направленных на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел России<sup>1</sup>.

В современных исследованиях полицейских структур давно обсуждается проблема разработки единых стандартов подготовки полицейских, которая возникла в связи с ростом транснациональной преступности. По данному поводу Б.И. Исмаилов считает, что международные стандарты подготовки полицейских по их направленности можно разделить на две основные группы: профессиональные стандарты и стандарты в области обеспечения прав человека. Профессиональные стандарты, как известно, нацелены на повышение эффективности профессиональной подготовки полицейских для совершенствования средств и методов

---

<sup>1</sup> Губанов А.В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 17. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/96908.html> (дата обращения: 07.04.2010).

борьбы с преступностью, создания основы для работы в условиях интенсивного развития международного сотрудничества по борьбе с преступностью. Стандарты в области обеспечения прав человека нацелены на обеспечение понимания и соблюдения всеми сотрудниками полиции основных прав и свобод человека.

Международные стандарты по подготовке полицейских кадров в области обеспечения прав человека нашли своё отражение в таких международных документах, как Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.<sup>1</sup>, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по обеспечению правопорядка 1990 г.<sup>2</sup>, Европейский Кодекс полицейской этики 2001 г.<sup>3</sup>, Декларация о полиции 1979 г.<sup>4</sup> и др.

В то же время анализ вышеуказанных международных документов показывает, что в каждом из них обязательно содержатся нормы об ограничениях прав и свобод полицейских. Так, ст. 3 Декларации о полиции 1979 г. гласит: «...в должности полицейского не могут работать лица, которые, находясь на службе в полиции, нарушили права человека, или лица, работавшие в подразделениях полиции, расформированных в связи с антигуманной практикой»<sup>5</sup>. Статья 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. провозглашает, что «должностные лица по поддержанию правопорядка не совер-

---

<sup>1</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. URL: <http://www.prpc.ru/prison/handbook/47.shtml> (дата обращения: 12.05.2010).

<sup>2</sup> Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по обеспечению правопорядка 1990 г. URL: [http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow\\_DocumID\\_39194.html](http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_39194.html) (дата обращения: 12.05.2010).

<sup>3</sup> Европейский Кодекс полицейской этики 2001 г. URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8117> (дата обращения: 12.05.2010).

<sup>4</sup> Декларация о полиции 1979 г. URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_33427.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_33427.html) (дата обращения: 12.05.2010).

<sup>5</sup> Там же.

шают какие-либо акты коррупции»<sup>1</sup>. Статья 25 Европейского Кодекса полицейской этики 2001 г. объявляет, что «процедуры приема на службу должны быть основаны на объективных и недискриминационных критериях, прием должен осуществляться после необходимой проверки кандидатур. Кроме того, следует применять политику набора мужчин и женщин, представляющих различные составляющие общества, в том числе этнические меньшинства, так как конечной целью является такой состав сотрудников полиции, который отражает то общество, на службе которого они находятся»<sup>2</sup>.

Кроме того, правовые основы ограничений прав полицейских в различных странах мира содержатся в международно-правовых документах, ратифицированных тем или иным государством. Например, в ст. 22 Пакта о гражданских и политических правах, закрепляющей право каждого человека на свободу ассоциаций, оговорено, что «настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции»<sup>3</sup>.

В 2001 г. Комитетом Министров Совета Европы принят Европейский кодекс полицейской этики<sup>4</sup>, который, несомненно, является базовым сводом принципов и руководящих начал всей деятельности полиции в правовом государстве. Положения кодекса, прежде всего, нацелены на определение требований к полиции для выполнения поставленных перед ней задач по предупреждению преступности, борьбу с ее проявлениями, обеспечение законности и поддержания общественного порядка. В Кодексе также уделено внимание вопросам квалификации, набора

---

<sup>1</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г. URL <http://www.prpc.ru/prison/handbook/47.shtml> (дата обращения: 21.05.2010).

<sup>2</sup> Европейский Кодекс полицейской этики 2001 г. URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8117> (дата обращения: 21.05.2010).

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международные пакты о правах человека: сб. документов. М., 1998. С. 60.

<sup>4</sup> Европейский Кодекс полицейской этики 2001 г. URL: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8117> (дата обращения: 05.06.2010).

в полицию и прохождения службы, а также ограничениям прав и свобод сотрудников полиции.

Подчеркнем, что по мере развития демократических устоев нашего государства органы внутренних дел должны не просто демонстрировать высокий профессионализм сотрудников, но и превращаться в открытую организацию, служащую обществу, выполнять свои задачи приемлемыми с этической точки зрения способами для упрочения демократических ценностей. При таком условии население сможет рассматривать органы внутренних дел не как навязываемую ему силовую структуру, но как службу, находящуюся в его распоряжении. Стоит отметить тот факт, что еще в начале XX в. российскими учеными в области полицейского права обосновывался тезис о закономерности превращения полиции из закрытой организации в публичную службу по мере развития правового государства<sup>1</sup>.

Стремление государств всего мира подготовить достойного представителя власти – профессионального полицейского, – деятельность которого отвечает постоянно меняющимся нуждам населения и удовлетворяет потребности общества в обеспечении безопасности, является оправданным и закономерным<sup>2</sup>. Тем более оправданным является установление ограничений прав и свобод офицеров правопорядка. В научной литературе до сих пор недостаточно были проанализированы правовые ограничения прав и свобод сотрудников полиции зарубежных государств. Данное упущение, на наш взгляд, не позволило до сих пор обеспечить разработку предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование организации подготовки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Принимая во внимание, что на сегодняшний день органы внутренних дел находятся на этапе изменений и преобразований, данное обстоятельство, естественно, требует разработки и создания качественно новых подходов к формированию нового

---

<sup>1</sup> Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907-1908. С. 12. URL: <http://kref.ru/infozakonodatelstvoipravo/135405/4.html> (дата обращения: 03.06.2010).

<sup>2</sup> Задорская Д.А. Организация полицейской подготовки в США (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/97535.html> (дата обращения: 19.04.2010).

образа полицейского, содержанию его права, обязанностей и, конечно, их ограничений. В России, по мнению академика В.П. Сальникова, будущее МВД и эффективность борьбы с преступностью во многом определяются именно наличием профессионально подготовленных кадров органов внутренних дел<sup>1</sup>, что, безусловно, невозможно без соответствующих ограничений прав как кандидатов на службу, так и действующих сотрудников.

Как правило, в большинстве западных государств полиция имеет сложную и многоуровневую систему образования, для каждой из которой характерны собственные ограничения к будущим специалистам (возраст, образование, состояние здоровья, успешно сданные экзамены по предыдущему уровню).

Наиболее четкая система критериев для диагностики физических, психических, интеллектуальных и иных качеств личности кандидата на конкурсный профессиональный отбор сотрудников полиции сформирована в ФРГ и США<sup>2</sup>. Предварительный отбор кандидатов включает следующие ограничения: предварительное собеседование, проверка общих сведений о кандидате, испытание на полиграфе, психологическое тестирование, медицинское освидетельствование, проверка физической подготовленности кандидата, письменные и устные экзамены по общеобразовательным программам: родной язык (умение писать правильно, понимать и анализировать прочитанное и т.п.), история страны, математика (умение производить различные математические операции, необходимые, например, при наложении на правонарушителя штрафа); заключительное собеседование, после которого выносится окончательное решение о пригодности кандидата к службе в полицейском формировании. Причем процедуры отбора в различные службы полиции иногда существенно различаются.

Так, в специализированных подразделениях полиции по борьбе с организованной преступностью, конкретными видами

---

<sup>1</sup> Сальников В.П. Образование и кадровая политика в органах внутренних дел: инновационные процессы и проблемы реформирования. Выступление на коллегии МВД России (Москва, 23 декабря 1998 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 1. С. 14.

<sup>2</sup> Rocky Mountain Police Institute: University of Southern Colorado // The Police Chief. 1997. November. P. 55; Laser S.A. Common Sense. Can it be Measured by Police Test // The Police Chief. 1997. № 4. P. 157-158.

преступлений (терроризмом, оборотом наркотиков, сексуальными преступлениями) ограничения права доступа к службе для их кандидатов содержат необходимость иметь такие качества, как преданность делу, незаурядные актерские способности (для внедрения в преступную среду), умение приспосабливаться к различным условиям и чувствовать себя естественно в любой ситуации, хладнокровие и быстрота реакции, хорошая память, находчивость, коммуникабельность, способность мгновенно принимать решения и действовать по обстоятельствам<sup>1</sup>.

Интерес представляют ограничения, предъявляемые к росту будущего полицейского. В европейских странах существует ограничение по росту полицейского, согласно которому он должен быть несколько выше среднестатистического роста местного населения, и варьируется в зависимости от государства: в Италии – 165 см, Франции – 168 см, Финляндии – 175 см, Дании – 177 см, Норвегии – 178 см, в США – от 172,7 до 190 см, Великобритании – от 175 до 190 см. Главный принцип – рост не должен быть слишком высоким либо низким, что обуславливается медицинскими данными о повышенной смертности среди высоких людей, а люди маленького роста для работы в полиции не годятся по психологическим мотивам, из-за комплекса неполноценности<sup>2</sup>.

В то же время в США существовавшее до 1972 г. ограничение по росту и весу с указанием нижней и верхней границы более не существует в связи с тем, что полиция стала придерживаться концепции равных возможностей, в соответствии с которой все граждане имеют равные права на занятие государственных и муниципальных должностей, если они обладают для этого необходимыми способностями и личностными качествами. К этому можно добавить, что в конце 1990-х гг. среди специальных агентов ФБР США находилось более 100 лиц с инвалидностью, а среди вспомогательного персонала инвалиды составляли

---

<sup>1</sup> Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М., 2003. С. 164.

<sup>2</sup> Вуат D. Height, Weight and Physical Agility Requirement // Journal for Police Science and Administration. 1980. V. 8. № 4. P. 415; Banner A. IV. Determining the Need for Fitness-for-Duty Evaluations // The Police Chief. 1997. № 4. P. 141-143.

877 человек<sup>1</sup>. И все же при отборе полицейских в большинстве стран мира существуют ограничения по антропологическим качествам, в т.ч. внешнему виду кандидатов.

Особенностью ограничений для кандидатов на службу в полицейские органы США является требование иметь среднее или высшее образование, окончить курсы по какой-либо из следующих дисциплин: правоприменение, отправлению правосудия, психология, адвокатура, история Америки, общественное управление, английский язык, правовые отношения, социология, торговое право. В ряде крупных городов США практикуется стажировка в полиции юношей, окончивших школу и желающих затем при достижении 21 года поступить на полицейскую службу. Стажировка включает в себя занятия по Конституции и гражданским правам, законам штатов и постановлениям муниципальных органов, по расследованию несчастных случаев. Практикуются патрулирование, регулирование движения, обучение владению огнестрельным оружием, приемам личной безопасности, правилам поведения в экстремальных ситуациях<sup>2</sup>.

Наличие многочисленных ограничений для кандидатов на работу в органы внутренних дел объясняется широкими полномочиями, которыми наделены их сотрудники, а также тем, что от их действий в немалой степени могут зависеть и свобода личности, и авторитет государства.

В подавляющем большинстве стран для работы в полиции требуется наличие гражданства этой страны. Однако некоторые полицейские подразделения США в последнее время начали принимать и иностранцев, не имеющих ограничений по условиям пребывания в стране. Иностранцы принимаются на работу в полицию некоторых европейских стран (Голландия, Монако и др.). Особенно оправданным это считается в регионах, где проживают эмигранты из экономически и демократически неблагополучных стран.

---

<sup>1</sup> Кажарская Т.В. Социально-психологический анализ управления личным составом полиции США: автореф. дис. ... канд. психол. наук. М., 1983. С. 12.

<sup>2</sup> Деревянко Е.В. Полицейские сыщики и специальные агенты // Известия методического центра юридического образования и координации научных исследований. 1996. № 3. С. 121-122.

Кроме того, обращает на себя внимание, что в основу подготовки полицейских ряда стран (Германия, Франция) положен принцип пожизненного найма, т.е. по окончании учебных заведений выдаются только ведомственные образовательные документы, дающие право работать исключительно в полиции и в порядке исключения в некоторых других государственных учреждениях<sup>1</sup>. При этом предусматривается постоянное повышение квалификации полицейского. Многие специалисты считают полицейское профессиональное образование Германии наиболее эффективным и результативным в Европе.

По-иному построена система полицейских учебных заведений Великобритании, которая состоит из восьми региональных учебных центров, осуществляющих первоначальную подготовку, а также Колледжа высшего полицейского состава в Бромсхиле. В качестве основной задачи обучения полицейских в Великобритании с 1980 г. выдвигается привитие им навыков практической работы<sup>2</sup>. По завершении обучения в колледже выпускники должны уметь: общаться, рассуждать, логично мыслить, слушать собеседника, проявлять тактичность и вежливость, находить подход к людям и устанавливать контакты с ними, вызывать доверие, уметь допрашивать свидетелей и т.д. Помимо этого, полицейский должен знать законодательство в объеме, необходимом для несения службы, тактику полицейской деятельности, основы криминалистической техники<sup>3</sup>.

Проанализировав зарубежный опыт ограничений, предъявляемых к кандидату на службу в полицию, можно констатировать, что эта система ориентирована на жесткий отбор и подготовку профессионалов, обладающих прежде всего практически-

---

<sup>1</sup> См.: Организация подготовки и повышения квалификации руководящих кадров полиции ФРГ // Вестник МВД России. 1997. № 4. С. 100-106, Шушкевич И.Ч. Профессиональная подготовка полицейских в европейских странах. СПб., 1997. С. 44-50.

<sup>2</sup> Рогов А.И. Использование в преподавании опыта полицейской школы Лондонской столичной полиции // Использование зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: мат-лы межвуз. науч.-практ. конф-ции (27-28 мая 1993 г.). В 4 ч. СПб., 1993. С. 138.

<sup>3</sup> Шушкевич И.Ч. Профессиональная подготовка полицейских в европейских странах. СПб., 1997. С. 59.

ми навыками поведения в различных служебных ситуациях. Заслуживает внимания, с нашей точки зрения, такое ограничение, как система образования и подготовки кадров исключительно для органов полиции, что призвано обеспечить заинтересованность полицейского в грамотном и эффективном выполнении своих обязанностей, активный карьерный рост.

Кроме того, исходными общими требованиями для лиц, поступающих на службу в полицию, являются безупречные моральные и этические качества: положительные характеристики и рекомендации, чистая репутация, отсутствие судимостей, благонадежность и лояльность режиму. Обратимся к опыту зарубежных стран, в которых законодательно установлены ограничения прав для лиц, поступающих на службу в органы полиции, в плане их персональной репутации.

В США родоначальником подобных ограничений прав и свобод сотрудников американской полиции считается Август Волмер, шеф полиции города Беркли (штат Калифорния), который через применение высоких образовательных и моральных критериев при приеме на службу полицейских пытался совершенствовать их деятельность<sup>1</sup>. Таким образом, в США законодательное закрепление получили ограничения прав и свобод сотрудников полиции в виде этических норм в кодексах чести и кодексах профессиональной этики; норм и требований к подготовке в актах о подготовке офицеров порядка.

Рассматривая службу в полиции как разновидность государственной деятельности, законодательство Латвии (Закон от 18 декабря 1998 г. «О гражданской службе») устанавливает четкие ограничения, наличие которых позволяет кандидатам претендовать на должность членов корпуса государственной гражданской службы, в числе которых отсутствие судимости за умышленно совершенное преступление и наличие незапятнанной репутации (ст. 4)<sup>2</sup>. В Эстонии (Закон «О публичной службе») также запрещено поступать на государственную службу

---

<sup>1</sup> Shernock Stan, Gail D. Dantzker. Education and Training: No Longer Just a Badge and a Gun. 1997. P. 70, 17.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: МЦФЭР, 2005. С. 510.

лицам, имеющим судимость за умышленные преступления, в Литве (Закон «О чиновниках») – ранее осужденным за тяжкие преступления и преступления против государственной службы, в Латвии – судимым за умышленные преступления, а также осужденным, подсудимым, обвиняемым или подозреваемым в совершении преступления<sup>1</sup>. Во многих странах проверяются умение кандидата в полицию вести финансовые дела, наличие у него или даже в его семье долгов, участие в рискованном бизнесе<sup>2</sup>.

В ракурсе данного вопроса интересным является опыт Франции, где одним из условий приобретения статуса чиновника (в т.ч. полицейского) является обладание гражданином политическими правами, это означает, что кандидат не должен быть приговорен к наказанию, включающему ограничение избирать и быть избранным. Предъявление «сведений о судимости» является для французской администрации средством проверки, обладает кандидат политическими правами и высокой нравственностью или нет. На основании отметок в бюллетене административные власти могут отказать в допуске к должности кандидату<sup>3</sup>.

Государственная служба в Соединенных Штатах Америки и Канаде рассматривается как особый вид деятельности со своими четко определенными границами, а корпус государственных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным ограничениям<sup>4</sup>. Стоит заметить, что обязательная проверка кандидатов на службу в полиции была частично принята полицией США только в 1997 г. До этого времени биография кандидата на службу в столичную полицию, наличие судимостей у него и его ближайших родственников, его

---

<sup>1</sup> Гришковец А.А. Законодательное регулирование государственной службы в странах Балтии // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 108.

<sup>2</sup> Шушкевич И.Ч. Чему учит зарубежный опыт. М., 1997. С. 48.

<sup>3</sup> Государственная служба и государственные служащие во Франции. Российско-французская серия: информационные и учебные материалы // Новая серия. 1996. № 3. С. 67.

<sup>4</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Домодедово, 2007. С. 26.

поведение в быту и моральные качества проверялись крайне эпизодично<sup>1</sup>.

Во многих зарубежных государствах большое внимание уделяется этике служебного поведения полицейских. В некоторых странах существуют этические стандарты различной юридической силы и уровня действия, нарушение которых является серьезным должностным проступком. Этические стандарты играют важную роль в механизме предупреждения и пресечения коррупции в органах полиции.

Опыт зарубежных стран, связанный с ограничениями прав и свобод сотрудников правоохранительных органов, заслуживает пристального внимания. Практически во всех странах мира служба в полиции является разновидностью государственной (или муниципальной) службы. Во многих развитых странах порядок приема на службу в полицию определяется рядом нормативных правовых актов, которые устанавливают определенный баланс между регламентированными ограничениями их прав и свобод и правовой и социальной защищенностью сотрудников. Кроме того, принимаются специальные законы, содержащие ограничения прав полицейских, направленные на предупреждение и пресечение коррупции.

Так, в системе органов полиции Германии Законом «О борьбе с коррупцией»<sup>2</sup> в 1997 г. весьма существенно была ограничена возможность для полицейских заниматься дополнительной оплачиваемой работой, а также ужесточены меры наказания за недеklarирование получаемых ими доходов и подарков. Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, в Германии государственный служащий, а следовательно, и полицейский не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через

---

<sup>1</sup> Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: монография. Харьков: Изд-во ХНУВС, 2005; Проблема соблюдения принципа законности в деятельности полиции различных стран мира. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc6187p0/instrum6188/> (дата обращения: 20.10.2010).

<sup>2</sup> Крючкова Н.Л. Характеристика уголовной политики в сфере противодействия коррупции в странах Европейского сообщества. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2010/03/16/> (дата обращения: 09.11.2010).

доверенных лиц<sup>1</sup>. Чаще всего правовое регулирование поведения полицейских обеспечивается посредством осуществления контроля за их служебной деятельностью, о котором знает как сам полицейский, так и общественность. Необходимо сказать, что администрация органа, в котором осуществляется рассматриваемый вид государственной службы, обязана вести непосредственное наблюдение за ситуацией, связанной с предупреждением и пресечением коррупции, определять наиболее реальные в коррупционном плане должности, а также проводить мероприятия по предупреждению коррупционных правонарушений. Набор на такие должности осуществляется целенаправленно, такие служащие полиции должны быть устойчивы в морально-психологическом плане. Названных служащих, как правило, через 5 лет меняют<sup>2</sup>.

Кроме того, в различных государствах полицейским не разрешается совмещать службу с занятием различного рода должностей в коммерческих организациях. Также не допускаются и различные формы сотрудничества с коммерческими организациями, которые могут извлечь различного рода выгоды из официального положения полицейского<sup>3</sup>.

Исследовав систему государственной службы Японии, Л.М. Гудошников также акцентирует внимание на том, что служащим полиции Японии запрещено совместительство в других государственных органах в качестве должностных лиц, а также совместительство в качестве консультантов и членов советов фирм и других организаций, имеющих целью извлечение прибыли<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба (законодательный опыт Германии) // Советская юстиция. 1993. № 16. С. 21.

<sup>2</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 34.

<sup>3</sup> Карагодин Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Международная экономика и международные отношения. 1993. № 2. С. 78; Государственная служба в зарубежных странах: сб. обзоров законодательства. М., 1996.

<sup>4</sup> Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 131.

Во Франции режим ограничений, связанных с государственной службой, определяется «Генеральным статусом государственной службы»<sup>1</sup>. Согласно законодательству о государственной службе Франции, чиновник не должен быть корыстным, он не может вести параллельно с государственной службой предпринимательскую деятельность. Данное ограничение имеет ряд исключений в рамках того, чтобы от этого не пострадала профессиональная деятельность чиновника. Так, научная, литературная или артистическая деятельность допустимы при условии, что они не носят доминирующего характера<sup>2</sup>.

Английская государственная служба, по мнению В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова, предполагает чрезвычайно жесткие ограничительные правила поведения государственных служащих в политической сфере по сравнению с другими западными государствами. Английский служащий самый «несвободный» среди своих французских, немецких и американских коллег<sup>3</sup>. По аналогии с Великобританией, в США также существенно ограничивается политическая деятельность чиновников<sup>4</sup>. Ю.К. Абрамов отмечает, что на начальном этапе государственная служба США формировалась на основе прямых заимствований из опыта государственной службы Великобритании<sup>5</sup>.

Кроме того, в США и Канаде приняты специальные законы, содержащие ограничения прав сотрудников полиции, направ-

---

<sup>1</sup> Местная государственная служба во Франции (организация и общий статус). М., 1993; Коломийцев В.Ф. Подготовка государственных служащих во Франции // Государство и право. 1993. № 11. С. 95; Колодкин Л.М. Франция объявляет войну коррупции // Состояние законности, борьбы с преступностью и коррупцией. М., 1993. С. 2009; Оболонский А.В. Государственная служба во Франции // Государство и право. 2000. № 11. С. 60 и др.

<sup>2</sup> Государственная служба и государственные служащие во Франции. М., 1994. С. 50.

<sup>3</sup> Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии // Государство и право. 1992. № 9. С. 117.

<sup>4</sup> Березовская С.Г. Регулирование «гражданской службы» в США // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 116.

<sup>5</sup> Абрамов Ю.К. Эволюция концепции государственной службы в США // США и Канада: экономика, политика, идеология. 1997. № 1. С. 33.

ленные на противодействие процессу коррумпирования государственного аппарата путем детальной регламентации способов удовлетворения государственными служащими своих частных интересов. В США служащие полиции могут быть держателями акций, совладельцами или компаньонами фирм, но лишь в тех случаях, если занятие бизнесом не наносит вреда интересам службы, за чем осуществляется постоянный контроль начальства и иных правоохранительных ведомств. Также специфика опыта США заключается в проработанной процедуре совместительства службы в полиции и иной разрешенной работы. Режим совместительства полицейских США достаточно разнообразен. Так, в штате Миссури существует три категории сотрудников полиции, работающих по совместительству в свободное от служебной деятельности время: полицейские, осуществляющие по совместительству работы, непосредственно связанные с деятельностью полиции (во время работы по совместительству они носят униформу, оплата их деятельности производится из местного бюджета); полицейские, выполняющие работу по обеспечению безопасности, в частности по охране магазинов и т.п.; полицейские, занимающиеся трудовой деятельностью, не связанной со службой в полиции, например осуществляют техническое обслуживание автомобилей, делают ремонт квартир и др.<sup>1</sup> Ограничения прав сотрудников полиции на занятие иной оплачиваемой деятельностью содержатся в законодательстве ряда штатов и касаются запретов на совместительство за пределами своего города и по некоторым видам деятельности (работать водителями такси, торговать спиртными напитками).

В других штатах, в частности в Нью-Мексико, полицейским разрешается работать охранниками в коммерческих организациях, существует даже специальная программа «Дополнительная работа для полицейских». В отношении сотрудников криминальной полиции действуют ограничения, запрещающие работать им в кредитно-финансовых учреждениях, а также заниматься предпринимательской деятельностью. Необходимо сказать, что запреты на занятие дополнительной работой весьма

---

<sup>1</sup> См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России: зарубежный опыт. Вып. 11: Работа полицейских по совместительству. М., 2000. С. 4.

дифференцированы и зависят от подразделения, в котором полицейский проходит службу, занимаемой должности, стажа службы, квалификации и др. Во всех случаях работы полицейского по совместительству в свободное от основной службы время распространяются требования быть постоянно готовым к выполнению своих основных служебных обязанностей. Кроме того, выполнять работу по совместительству полицейский должен так же добросовестно, как и свою основную работу. Недобросовестная работа полицейского по совместительству может рассматриваться как дисциплинарный проступок. Нарушение режима совместительства ведет к запрету осуществлять совместительство, а также увольнению из органов полиции<sup>1</sup>.

В ограничениях прав и свобод сотрудников полиции Канады значимую роль играет принятый еще в 1985 г. «Кодекс поведения государственных служащих Канады», который предоставил возможность отдельным категориям государственных служащих заниматься некоторыми видами предпринимательской деятельности параллельно с государственной службой, что позволяет избежать избыточных ограничений на государственной службе и дает государственным служащим возможность получать законный дополнительный доход, за исключением случаев, когда деятельность мешает или отрицательно влияет на скорейшее выполнение основных обязанностей, есть реальная возможность возникновения конфликта интересов<sup>2</sup>. Таким образом, практически исчезают «недекларируемые» сферы трудовой деятельности, что, в свою очередь, говорит о прозрачности деятельности государственных служащих.

Следует заметить, что основная деятельность сотрудника полиции и любая иная подлежит отражению в конфиденциальном докладе с указанием подробной информации о своем имуществе и существенных обязательствах. Причем к перечисленным видам имущества и обязательствам относятся: свободно продающиеся акции и облигации корпораций; владение акциями

---

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств: монография / под общ. ред. М.В. Костенникова. Домодедово, 2007. С. 80.

<sup>2</sup> «Полиция. Закон об услугах», ч. 4 ст. 49. URL: <http://www.e-laws.gov.on.ca> (дата обращения: 20.10.2010).

или контроль над ними этих компаний или различных частных компаний, в т.ч. выполняющих государственные заказы, некоторые виды землевладений, а также имущество, которое используется с целью извлечения прибыли; оборудование и товары, иностранная валюта, если ими владеют или торгуют с целью извлечения прибыли; займы, выданные любому лицу, кроме семьи; другое имущество или обязательства, способные послужить поводом к реальному или потенциальному «конфликту интересов», прямые и существенные обязательства, а также ответственность по любому из вышеперечисленных видов имущества.

Вместе с тем собственность некоммерческого характера, а также предназначенная для личного пользования, не подлежит включению в представляемый конфиденциальный доклад. К такой собственности Кодекс относит жилье, дачи и фермы, предназначенные для отдыха сотрудника и членов его семьи; оборудование жилья, мебель, личные вещи, произведения искусства, антиквариат и коллекции, автомобили и другие личные средства передвижения; наличные деньги, а также финансовые вложения в ценные бумаги.

В некоторых европейских странах существует ограничение, обусловленное борьбой с коррупцией, когда самые высшие посты в полиции – министров, его заместителей, начальников департаментов, согласно законодательству, не допускается занимать лицам, в прошлом связанным с полицейской деятельностью. Кандидаты на эти должности должны быть сугубо гражданскими лицами, имеющими заслуги в социально-политических или научных областях деятельности (юриспруденции, философии, социологии, управлении и т.п.), известность в обществе, значительный управленческий опыт (но не в качестве предпринимателя или олигарха), авторитет среди граждан и сотрудников полиции, безупречную репутацию и «прозрачный» образ жизни<sup>1</sup>. Недостаток данной практики видится в отсутствии осведомленности таких должностных лиц о проблемах построения и функционирования отдельных звеньев системы, нюансах и специфике службы, что, безусловно, не мо-

---

<sup>1</sup> Колонтаевский Д.В. Кадровая политика в отношении управленческого персонала полиции за рубежом. М.: Академия управления МВД России, 2010. С. 3.

жет не сказаться на эффективности их управленческого воздействия.

Рассмотрев существующие ограничения прав и свобод полицейских разных государств, считаем логичным присоединиться к мнению А.В. Быкова о том, что резервы повышения эффективности деятельности МВД России следует искать не в коренной ломке устоявшейся организационной структуры, а за счёт оптимизации работы управленческого аппарата, сокращения его численности и усиления подразделений, непосредственно борющихся с преступностью, внедрения в их практику работы новейших технических средств. По его утверждению, «развитые страны давно убедились, что дешёвая полиция слишком дорого стоит, поэтому профессия полицейского хорошо оплачивается, а потому и весьма престижна. До тех пор, пока в России не будет конкурса в 10-15 человек на должность рядового сотрудника органов внутренних дел (средняя цифра кандидатов в полицейские в западных странах, а в отдельных городах США она доходит до 400 человек), самые революционные реформы организационной структуры не дадут положительных результатов»<sup>1</sup>.

Как уже было замечено, преступность не является стационарной, она постоянно трансформируется, что оказывает существенное влияние на необходимость постоянного качественного повышения эффективности профессиональной подготовки служителей закона, что, в свою очередь, обуславливает введение дополнительных ограничений их прав и свобод.

Исследование опыта ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел в некоторых странах показало наличие ряда правовых мер, позволяющих подготовить истинного профессионала, свести к минимуму возможности возникновения «конфликта интересов» и коррупционных проявлений. Российскому законодателю стоит обратить на них более пристальное внимание с возможностью полного либо частичного заимствования подобных ограничений прав для сотрудников полиции Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Быков А.В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 20.

## Заключение

Подводя итог проведенного научного исследования, следует отметить, что абсолютной свободы не существует вследствие потребности людей проживать в обществе, где у каждого имеются собственные интересы и нужды, реализация которых невозможна без введения соответствующих ограничений прав и свобод.

Разработка ограничений прав и свобод человека и гражданина должна осуществляться на межгосударственном уровне в силу их предназначения для регулирования межгосударственного сотрудничества и адресоваться государствам, которые обязаны в пределах своей юрисдикции обеспечить защиту основных прав своих граждан и нести ответственность перед своим народом, международным сообществом за соблюдение основных прав. Назрела необходимость однозначного понимания терминов «ограничений прав и свобод личности», в т.ч. «ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел», что, как следствие, повлечет за собой более точные формулировки положений законодательства и упорядочивание терминологии. Сформулированы характерные признаки исследуемых правовых явлений.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина являются приемлемыми и необходимыми для демократического общества. Решая проблему установления пределов реализации прав и свобод граждан, законодатель должен руководствоваться не только существующей системой международного и национального законодательства, но и правилом минимизации (т.е. в какой минимально необходимой мере это требуется для защиты конституционно значимых ценностей), а также нормами морали, общими принципами и сущностью права.

Таким образом, теоретический подход к ограничениям прав и свобод человека и гражданина, анализ их существенных признаков и видов, целей, оснований и пределов позволяют не только продвинуться в понимании этого института, но и гораздо увереннее использовать его в законодательной, правоприменительной и правоохранительной практике, в упорядочивании общественных отношений, в определении меры свободы для различных субъектов права.

Наличие специального статуса накладывает на сотрудников органов внутренних дел как общие ограничения прав и свобод, так и специальные, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности на должностях федеральной государственной службы. Ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел соотносятся с ограничениями прав и свобод человека и гражданина как часть и общее.

В условиях продолжающегося в стране реформирования органов внутренних дел особенно остро возникает потребность тщательной проработки ограничений прав и свобод их сотрудников, что во многом окажет влияние на эффективность профессиональной деятельности, законность принятия решений и гарантированность обеспечения прав человека.

## Оглавление

Введение.....	3
Глава I. Общетеоретическая характеристика ограничений прав и свобод граждан .....	4
§ 1.1. Понятие и основные свойства ограничений прав и свобод человека и гражданина .....	4
§ 1.2. Цели, основания и пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина .....	28
§ 1.3. Принципы государственно-правового обеспечения ограничений прав и свобод человека и гражданина.....	51
Глава II. Специфика ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел .....	80
§ 2.1. Нормативно-правовые основы общих ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, связанные со специальным правовым статусом .....	80
§ 2.2. Ограничения прав и свобод сотрудников органов внутренних дел, налагаемые в процессе осуществления служебной деятельности .....	118
§ 2.3. Опыт правового регулирования ограничений прав и свобод сотрудников полиции зарубежных государств ....	143
Заключение.....	161

Научное издание

**Шаганян** Аннета Михайловна

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД  
СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

*Монография*

Редактор	Е.Г. Авдюшкин
Корректурa, компьютерная верстка	М.В. Егерь
Дизайн обложки	Е.О. Ифутиной

Лицензия ЛР № 0221352 от 14.07.1999 г.  
Лицензия Плр № 020109 от 15.07.1999 г.

Подписано в печать 09.11.2018. Формат 60x84/16.  
Отпечатано на RISO-4300. Усл. п.л. 10,3. Тираж \_\_\_\_ экз. Заказ \_\_\_\_.  
Барнаульский юридический институт МВД России.  
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.  
656099, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.